

Keskustelupaperi kaavoitus- ja valitusjärjestelmän tulevaisuudesta



SISÄLLYS

1 Johdanto	4
2 Kaavoitusjärjestelmän nykytilan kuvaus	6
2.1 Kaavoitus- ja rakentamisprosessin tehostamispotentiaali	7
2.2 Millaisista rakennushankkeista tyypillisesti valitetaan?	8
2.3 Kaavoitusprosessin viivästymisen aiheuttamat haitat	9
Kommenttipuheenvuoro: Lauri Jääskeläinen, ympäristöministeriö	10
Kommenttipuheenvuoro: Pasi Kallio, Suomen luonnonsuojeluliitto	11
3 Pullonkaulat ja kehitystarpeet nykyisessä järjestelmässä	13
3.1 Ketkä valittavat kaavoista?	13
3.2 Osallistumismahdollisuuksien parantaminen	15
Kommenttipuheenvuoro: Katri Innanen, SATO	16
Kommenttipuheenvuoro: Ari Ekroos, Aalto-yliopisto	16
4 Kehitysehdotukset nykyiseen järjestelmään	17
4.1 Osallistumiskanavien monimuotoistaminen ja tietotason nostaminen kaava-asioissa	17
4.2 Huomion kiinnittäminen hallinto-oikeuksien resursseihin ja valitusten käsittelyn järkevöittäminen	18
4.3 Valitusoikeuden tarkempi kohdentaminen	19
Kommenttipuheenvuoro: Eija Mäkinen, Vaasan yliopisto	20
Kommenttipuheenvuoro: Osmo Soininvaara	21
Kommenttipuheenvuoro: Kristiina Rinkinen, Espoo	22
Kommenttipuheenvuoro: Riitta Mutikainen, korkein hallinto-oikeus	23



1 JOHDANTO

Kaavoitusjärjestelmän sekä kaavavalitusprosessin ongelmien aiheuttamat viivästykset rakennushankkeille ovat suuri haaste kiinteistö- ja rakentamislalla. Valitusoikeus on Suomessa laaja, mikä tarkoittaa sitä, että myös muut kuin asianosaiset voivat valittaa. Valitusten pitkät käsittelyajat oikeudessa hidastavat hankkeiden toteutusta tarpeettomasti ja vaikeuttavat ennakoitavuutta.

Kaavoitusjärjestelmän sekä valitusprosessin kehitystarpeet ovat olleet viime vuosina säännöllisesti puntaroinnissa niin päätöksenteossa kuin julkisessa keskustelussakin. Uudistustarpeisiin on myös reagoitu. Parhaillaan on käynnissä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, jonka on tarkoitus valmistua vuoden 2021 loppuun mennessä. Uudistuksen tavoitteena on päivittää maankäyttö- ja rakennuslaki vastaamaan nykypäivän megatrendien ja ilmiöiden tuomiin haasteisiin, vaatimuksiin ja mahdollisuuksiin. Tarkastelun alla ovat esimerkiksi maankäyttöön, kaavoitukseen sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyvät käytännöt.

Kaavoitusta hidastavien käytäntöjen uudistamista on harkittu aiemminkin. Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan sisältyi selvitys siirtymisestä kaavoitusasioissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen. Selvitys suhtautui muutokseen kriittisesti. Kaavoitusjärjestelmän ja valitusprosessin ongelmat ovat olleet esillä myös mediassa. Esimerkiksi Helsingin Sanomien 11.6.2018 julkaistussa selvityksessä käsiteltiin pääkaupunkiseudulla tehtyjen asemakaavavalitusten määrää ja hyväksymisprosenttia¹. Helsingin Kalasatamaan rakennetusta kauppakeskus Redistä tehdyt kaavavalitukset ja niistä rakennuttajalle ja Kalasataman asukkaille koituneet haitat ovat olleet paljon julkisuudessa viime vuosina².

Tässä keskustelupaperissa tehdään tilannekatsaus kaavoitusjärjestelmän ja valitusprosessin nykytilasta sekä arvioidaan niiden kehitysmahdollisuuksia. Pyrkimyksenämme on tarjota näkemyksiä ja kehitysehdotuksia myös maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tueksi.

Paperissa käsitellään seuraavia teemoja:

- ➔ Kaavoitusjärjestelmän nykytila
- ➔ Pullonkaulat ja kehitystarpeet nykyisessä järjestelmässä
- ➔ Kehitysehdotukset nykyiseen järjestelmään

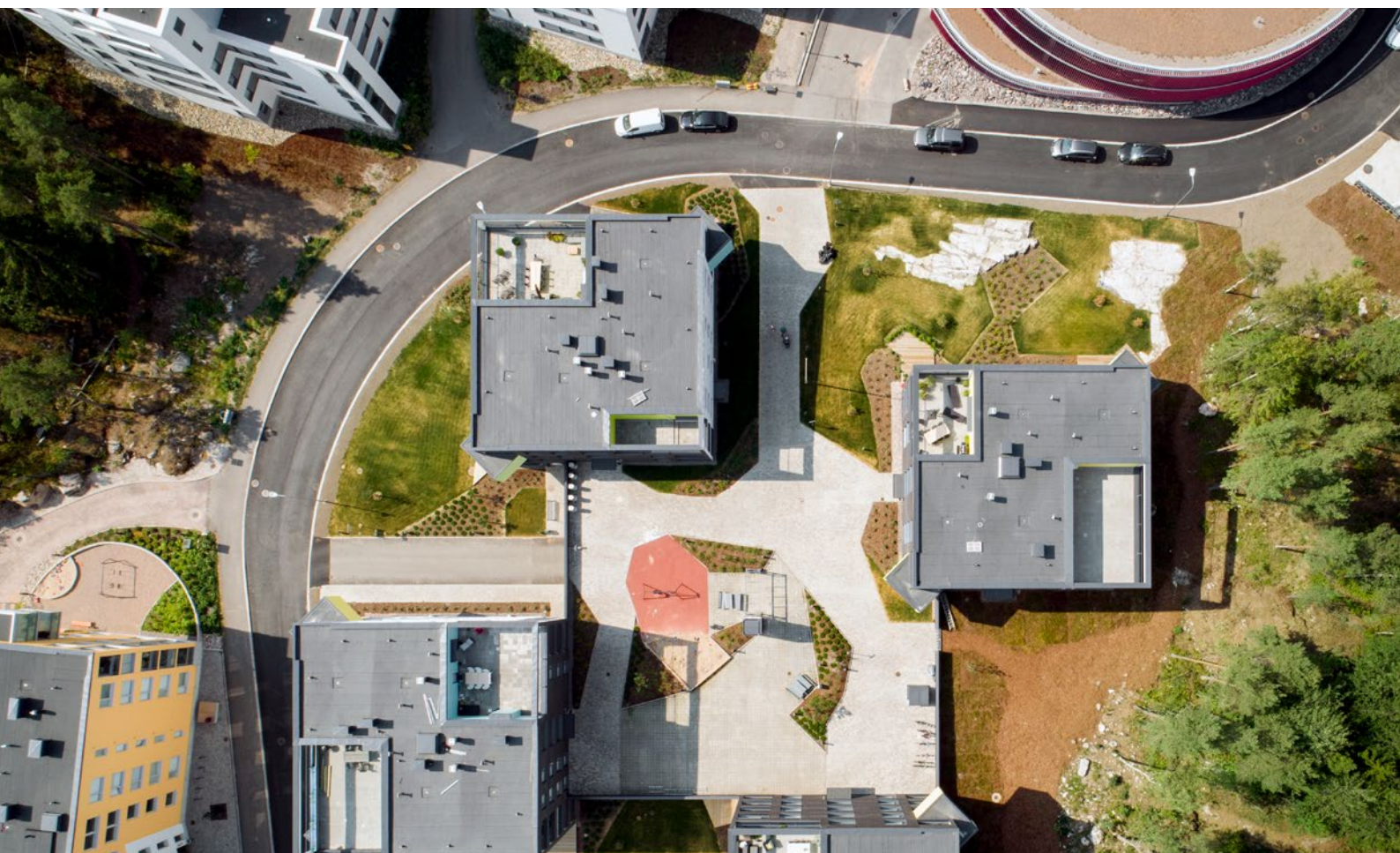
Keskustelupaperi on osa Rakennusteollisuus RT:n, RAKLIN ja Elinkeinoelämän keskusliiton tilaamaa tutkimushanketta, jonka on toteuttanut Aula Research Oy. Tutkimushankkeeseen kuului myös 50 suurimman kunnan kaavoituksesta vastaavien henkilöiden parissa toteutettu kyselytutkimus, joka käsitteli kaavoituksen osallistumis- ja valituskäytäntöjä. Kysely toteutettiin kesällä 2018 ja siihen vastasi 173 kaavoituksen ammattilaista. Kyselyn vastausprosentti oli 32.

Keskustelupaperi perustuu edellä mainitun kyselyn lisäksi kahteentoista asiantuntijahaastatteluun. Haastattelun antoivat seuraavat maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen perehtyneet asiantuntijat:

- Ari Ekroos, talousoikeuden professori, Aalto-yliopisto
- Katri Innanen, lakiasiaintohtaja, SATO
- Lauri Jääskeläinen, erityisasiantuntija, ympäristöministeriö
- Pasi Kallio, ympäristöjuristi, Suomen luonnonsuojeluliitto
- Hille Kaukonen, kaavakehitysjohtaja, Skanska
- Eija Mäkinen, julkisoikeuden professori (emerita), Vaasan yliopisto
- Riitta Mutikainen, oikeusneuvos, korkein hallinto-oikeus
- Timo Nieminen, varatoimitusjohtaja, SRV
- Hannu Penttilä, apulaiskaupunginjohtaja, Vantaan kaupunki
- Kristiina Rinkinen, suunnittelupäällikkö, Espoon kaupunki
- Osmo Soininvaara, kaupunginvaltuutettu, Helsinki
- Petri Suutarinen, kiinteistöjohtaja, Keva, RAKLIN hallituksen puheenjohtaja

1) Helsingin Sanomat (11.6.2018): "Huumemörrimökyt", tornitalot ja lähipuiston tuhoaminen poikivat valituksia -HS kävi läpi 160 valitusta, katso kartalta, mitä naapuriisi ei haluta. <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005714671.html>

2) ks. esim.: <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/rakentaja-valitusvirrasta-ottaa-raskaasti-paahan/K5xAVASg>; <https://yle.fi/uutiset/3-8252034>; <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/yksityisen-henkilön-valitus-tuli-todella-kalliiksi-kalasataman-kuoppa-saattaa-pian-herata/>



Kahdeksan haastattelun pohjalta on kirjoitettu kommenttipuheenvuoroissa, joissa asiantuntijat ottavat kantaa kaavoitusjärjestelmään, kaavavalituksiin sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Kaikilla haastatteluilla on ollut tärkeä rooli taustatiedon ja erilaisten näkökulmien tuomisessa paperiin ja haluamme kiittää kaikkia tämän paperin kirjoittamisessa auttaneita arvokkaista kommentteista ja näkemyksistä.

Luvussa 2 pohditaan kyselyyn, asiantuntijahaastatteluihin sekä aiempiin selvityksiin nojaten, millainen on kaavoitusjärjestelmämme nykytila. Luvussa 3 syvennytään puolestaan kaavavalituksiin ja valitusjärjestelmän kehityskohteisiin. Luvussa 4 esitetään Rakennusteollisuus RT:n, RAKLIn ja Elinkeinoelämän keskusliiton kehitysehdotukset kaavoitus- ja valitusjärjestelmien tehostamiseksi.

2 KAAVOITUSJÄRJESTELMÄN NYKYTILAN KUVAUS

Tässä luvussa arvioidaan nykyisen kaavoitusjärjestelmän tilaa eri puolilta. Tarkoituksena on arvioida kyselytutkimukseen, asiantuntijahaastatteluihin ja aiemmin tehtyihin selvityksiin nojaten, missä ovat nykyjärjestelmän vahvuudet ja mitkä ovat sen heikkoudet ja puutteet. Pohdimme myös, millaisia seurauksia kaavoitusjärjestelmän puutteilla on yhteiskunnallisesti.

Nykyisellä kaavoitusjärjestelmällä on pitkä historia ja se on säilynyt melko muuttumattomana viime vuosikymmeninä. Osa asemakaavoituksen lainsäädännöstä on peräisin 1900-luvun alkupuolelta, ja 1960-luvun lopulta lähtien järjestelmä on pääpiirteissään säilynyt samanlaisena.

Suomen kaavoitusjärjestelmä on tällä hetkellä kolmiportainen. Järjestelmän peruseriaatteena on, että yleispiirteisempi kaava ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavaa. Yleispiirteisin kaava on maakuntakaava, jonka laatii maakunnan liitto. Maakuntakaava ratkaisee valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueiden käytön kysymykset sekä ohjaa kuntien kaavoitusta ja viranomaisten muuta alueiden käyttöä koskevaa suunnittelua. Maakuntakaavan alapuolella on yleiskaava, jonka laatiminen on kunnan tai useamman kunnan muodostaman ryhmän vastuulla. Yleiskaavan tehtävänä on yhdyskunnan eri toimintojen – kuten asutuksen, palveluiden ja työpaikkojen – sijoittamisen ohjaaminen. Kaavoitusjärjestelmän yksityiskohtaisin taso on asemakaava. Asemakaavassa määritellään tarkemmin, miten aluetta saadaan käyttää, mitä alueelle saa rakentaa, mihin ja millä tavalla. Kaavoitusjärjestelmän yläpuolella ovat vielä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka ohjaavat kaavasuunnittelua kaikilla kaavatasoilla.³

Millainen on kaavoitusjärjestelmämme nykytila? Kaavoitusjärjestelmää on kritisoitu perinteisesti muun muassa byrokraattisuudesta, kaavaprosessin liiallisesta kestosta ja ennakoimattomuudesta sekä kaavojen yksityiskohtaisuudesta ja tulkinnanvaraisuudesta. Myös prosessia viivyttävät kaavavalitukset ovat olleet yleinen kritiikin aihe.⁴

Tätä raporttia varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa varsinkin kiinteistö- ja rakentamisan edustajat kritisoivat nykyistä järjestelmää liiallisesta jäykkyydestä. Nykyisessä kolmitasoisessa järjestelmässämme eri kaavahierarkian tasot ovat monien haastateltujen mielestä usein ristiriidassa keskenään. Ristiriitaisuutta katsottiin esiintyvän etenkin yleiskaava- ja asemakaavatasojen välillä. Tätä niin sanottua kaavatasojen puuroutumista on kritisoitu muissakin kaavoitusta käsittelevissä selvityksissä. Yleiskaavoituksen muuttuminen aiempaa yksityiskohtaisemmaksi on samalla hämärtänyt sen roolia.⁵ Kaavatasojen puuroutumisesta johtuvat haasteet kaavoitustyössä voivat olla osasy siihen, että kaavoitusprosessia kritisoidaan pitkäkestoisuudesta. Kaavoitusjärjestelmän yksinkertaistaminen voisi nopeuttaa kaavoituksen prosesseja. Kankea kaavoitusjärjestelmä ei kykene vastaamaan yhteiskunnan nopeasti muuttuviin tarpeisiin, ja nykyisin yleis- ja asemakaavat saattavatkin olla vahvistuessaan jo valmiiksi vanhentuneita.

Nykyistä kaavahierarkiaa ei kuitenkaan tyrmätty haastatteluissa yksimielisesti. Osa asiantuntijoista piti kolmiportaista järjestelmää peruseriaateiltaan hyvänä: jaottelu valtakunnan, maakunnan ja paikallisen tason välillä toimii ainakin teoriassa hyvin. Kaavoituksen ongelmien nähdään johtuvan muusta kuin kaavoitusjärjestelmän



Kevan kiinteistöjohtaja ja RAKLIN puheenjohtaja Petri Suutarinen:

”Kuntalaisten osallistumismahdollisuudet ovat kehittyneet erittäin hyvin digitaalisten alustojen myötä. Olisi kuitenkin toivottavaa, että kuntalaiset käyttäisivät niitä enemmän. Paikkatietoon ja karttoihin perustuvat palvelut ovat tosi hyviä. Yksityinen ihminen pystyy vaikuttamaan kaupunkiympäristöön, ei pelkästään kaavoihin.”

3) Ympäristöministeriö. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto/ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma

4) Ahonen, Ari (2017): Tarjonnan tiellä – Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2017, s. 39.

5) Ahonen, Ari (2017): Tarjonnan tiellä – Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2017, s. 40.

hierarkkisuudesta: kuntien resurssit ja käytännöt kaavoituksessa vaihtelevat vaikuttaen kaavoituksen nopeuteen ja ennakoitavuuteen. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain sekavuus aiheuttaa kaavatasojen sekoittumisen.

Useampi haastateltu kaavoituksen ammattilainen piti nykyisen kaavoitusjärjestelmän vahvuutena sitä, että kaavoitusprosessi on tällä hetkellä varsin kansanläheinen. Kuntalaisilla on tällä hetkellä kohtalaiset mahdollisuudet osallistua kaavoitusprosessiin. Monilla oli myönteinen kuva asukasilloista ja -kuulemisista sekä niiden tarjoamista mahdollisuuksista vaihtaa ja yhteensovittaa ajatuksia eri osapuolten kesken. Digitalisaatio on parantanut osallistumismahdollisuuksia.

2.1 Kaavoitus- ja rakentamisprosessin tehostamispotentiaali

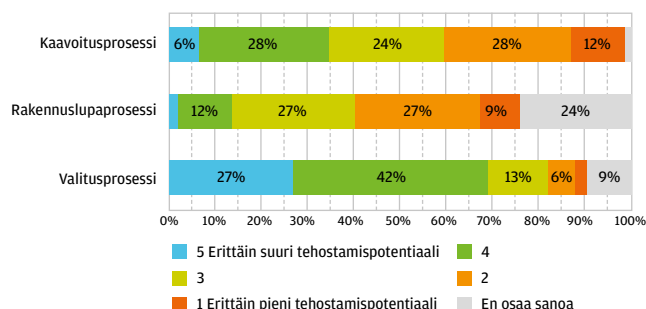
Suomen 50 suurimman kunnan kaavoituksesta vastaavia henkilöitä pyydettiin kyselytutkimuksessa arvioimaan, kuinka paljon kaavoitus- ja rakentamisprosessin eri vaiheissa on tehostamispotentiaalia prosessin keston näkökulmasta (kuvio 1). Kaavoitusprosessin tehostamispotentiaali jakoi vastaajien mielipiteitä. Yhteensä 34 prosenttia vastaajista arvioi tehostamispotentiaalin erittäin tai jokseenkin suureksi, kun taas 40 prosenttia näki tehostamisen mahdollisuudet erittäin tai jokseenkin pieninä. Varsin suuri osa kaavoituksen ammattilaisista ei siis jaa käsitystä kaavoitusprosessin liian pitkästä kestosta.

Paikkakunnan koolla oli paljon merkitystä: mitä suurempi kaupunki, sitä vähemmän vastaajat näkevät kaavoitusprosessissa tehostamispotentiaalia prosessin keston näkökulmasta. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa työskentelevistä vastaajista 27 prosenttia näki potentiaalin erittäin tai jokseenkin suurena, kun taas alle 50 000 asukkaan paikkakunnilla työskentelevien kohdalla vastaava osuus oli 43 prosenttia.

Erot paikkakuntien välisessä tuloksessa selittyvät josain määrin suurempien kaupunkien paremmilla resursseilla, mutta resurssit eivät kuitenkaan selitä kaikkea. Kuntien välillä on eroja resurssien lisäksi myös toimintakulttuurissa ja erilaisissa käytännöissä. Kyse voi olla myös siitä, nähdäänkö kunnassa todellisia mahdollisuuksia lyhentää prosessin kestoa, vaikka sille olisi tarvetta.

Kristiina Rinkisen Kuntaliitolle tekemän selvityksen mukaan asemakaavaproessin kestossa oli suuria eroja kaupunkien välillä vuosina 2004-2005. Suurista kaupungeista Espoossa ja Kuopiossa kaavoitus kesti tuolloin huomattavasti kauemmin kuin muissa suurissa kaupungeissa.⁶ Selitykseksi Espoon hitaudelle on esitetty

Kuvio 1: Kun arvioit kaavoitus- ja rakentamisprosessin eri vaiheita, millaiseksi arvioit eri vaiheiden tehostamispotentiaalin prosessin keston näkökulmasta?



kaupungin vanhentunutta yleiskaavaa sekä poliitikkojen ja virkamiesten välistä epäluuloa. Kuopion puolestaan sanottiin kaavoittaneen suuria alueita kerralla, jolloin kaavoittaminenkin on kestänyt kauemmin.⁷ Rinkisen ja Jani Kinnusen ympäristöministeriölle vuonna 2017 tekemän selvityksen mukaan suurten kaupunkien väliset erot asemakaavaproessien kestossa olivat tasoittuneet jonkin verran kymmenen vuoden aikana. Espoossa ja Kuopiossa asemakaavaproessin kesto oli lyhentynyt jonkin verran, kun taas kaikissa muissa suurissa kaupungeissa se oli pidentynyt. Erot olivat silti edelleen merkittäviä: esimerkiksi Helsingissä prosessi kesti vuosina 2014-2015 keskimäärin 20,5 kuukautta, kun taas Jyväskylässä keskimääräinen kesto oli 11,4 kuukautta.⁸

Kyselyyn vastanneiden 173 kaavoituksen ammattilaisen mukaan selvästi suurin tehostamispotentiaali on valitusprosesseissa. Vastaajista yhteensä 69 prosenttia pitää tehostamispotentiaalia erittäin suurena tai kohtalaisen suurena. Varsinkin suurissa kaupungeissa työskentelevät kaavoituksen ammattilaiset näkevät valitusprosesseissa nopeuttamisen varaa.

Valittaminen kaavoista tehdään Suomessa tällä hetkellä kunnallisvalituksella. Kunnallisvalituksella haetaan muutosta kunnallisen viranomaisen tekemään päätökseen hallinto-oikeudelta. Kunnallisvalitus voidaan tehdä hallinto-oikeuteen valtuuston ja kuntayhtymän valtuuston päätöksestä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Kunnallisvalituksessa valitusoikeus on asianosaisilla ja kaikilla kunnan jäsenillä.⁹

Kaavavalitusten käsittely oikeudessa kestää kauan. Lauri Tarastin vuoden 2007 raportin mukaan kaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika oli hallinto-oikeudessa 8,9 kuukautta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 9,9 kuukautta¹⁰. Vuonna 2017 asemakaava-asiat viipyivät hallinto-oikeuksissa keskimäärin 9,7 kuukautta¹¹.

6) Rinkinen, Kristiina (2007): Asemakaavoituksen keston voi vaikuttaa. Tonttituotannon edistäminen -hankesarja. Kuntaliitto. s. 15-16.

7) Hurmeranta, Markku (2013): Kaavoihin kangistuneet. Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. EVA.

8) Kinnunen, Jani & Rinkinen, Kristiina (2017): Asemakaavoituksen muutokset Suomen kasvuseuduilla. Kaavojen määrän, keston ja kaavoilla tuotetun kerrosalan vertailu vuosina 2004-2005 ja 2014-2015. Ympäristöministeriön raportteja 20/2017.

9) Tieteen termipankki 8.10.2018: Oikeustiede:kunnallisvalitus (itsehallintoyhdyskuntaoikeus). (Tarkka osoite: [http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kunnallisvalitus_\(itsehallintoyhdyskuntaoikeus\)](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kunnallisvalitus_(itsehallintoyhdyskuntaoikeus))).

10) Tarasti, Lauri (2007): Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007



Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika asemakaava-asioissa oli puolestaan 7,6 kuukautta viime vuonna¹².

Kyselytutkimuksessa kaavoituksen ammattilaisia pyydettiin myös arvioimaan, kuinka monta kuukautta olisi edellä mainittujen prosessien optimaalinen kesto. Kaavoittajien arvion mukaan optimaalinen kesto valitusprosessille olisi **6,2 kuukautta**. Vastaajilta kysyttiin myös, kuinka kauan kaavavalitukset pitkittävät kaavoitusprosessia vastaajien työnantajakunnissa. Vastaajien arvion mukaan keskimääräinen kaavavalitus ja siitä seuraavat lisätyöt pitkittävät kaavoitusprosessia kunnissa keskimäärin **15,7 kuukautta**.

Kuinka yleisiä valitukset ovat? Valitusten ja kaavojen määrän suhde on ollut koko maan tasolla jo varsin pitkään suurin piirtein samalla tasolla¹³. Helsingin Sanomien selvityksen mukaan Espoon, Helsingin ja Vantaan asukkaat valittavat noin joka kymmenennestä asemakaavasta.¹⁴

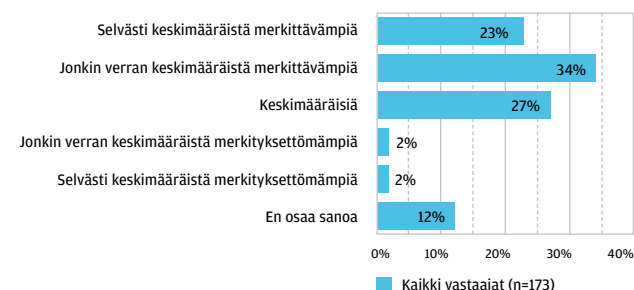
Ympäristöministeriön vuonna 2013 julkaiseman raportin mukaan valituksen kohteena olleesta kaavasta tehtiin keskimäärin 2,2 valitusta vuosina 2007-2010. Valituksen kohteena olevasta yleiskaavasta valitettiin keskimäärin 4,0 kertaa. Valituksen kohteena olleisiin asemakaavoihin kohdistui keskimäärin 1,6 valitusta kaavaa kohden. Raportin kirjoittajat arvioivat, että yleis- ja asemakaavojen välinen ero selittyy sillä, että asemakaavoja laajemmat yleiskaavat koskevat suurempaa mää-

rää ihmisiä, minkä seurauksena useammalla on intressi valittaa. Toinen mahdollinen selitys on, että ihmiset eivät koe mielekkääksi valittaa asemakaavoista, koska alueiden käytöstä on päätetty jo yleiskaavassa.¹⁵

2.2 Millaisista rakennushankkeista tyypillisesti valitetaan?

Aiemmissa kaavavalituksia käsitelleissä selvityksissä on nostettu säännöllisesti esiin, että valitukset kohdistuvat usein keskimääräistä merkittävimpiin hankkeisiin. Hurmeranta ja Ahonen ovat raporteissaan todenneet, että valitusten määrää huolestuttavampaa on juuri valitusten kohdistuminen tärkeisiin hankkeisiin^{16, 17}. Tarastin¹⁸

Kuvio 2: Kuinka merkittäviä ovat hankkeet, joihin valitukset kunnassanne tyypillisimmin kohdistuvat?



11) Oikeusministeriö (2018): Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2017. Toiminta ja hallinto 11/2018. s. 22.

12) Korkein hallinto-oikeus (2017): Vuosikertomus 2017, s. 36 (Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2017, maankäyttö- ja rakennusasiat, asemakaava)

13) ks. Ahonen, Ari (2017): Tarjonnan tiellä - Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2017. s.41. & Hurmeranta, Markku (2013) : Kaavoihin kangistuneet - Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. EVA 2013 s.25-26

14) Helsingin Sanomat (11.6.2018): "Huumemörrimökyt", tornitalot ja lähipuiston tuhoaminen poikivat valituksia -HS kävi läpi 160 valitusta, katso kartalta, mitä naapuriisi ei haluta. <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005714671.html>

15) Holopainen, Heikki et al. (2013): Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslu-pa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013.

16) Hurmerinta, Markku (2013): Kaavoihin kangistuneet - Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. EVA 2013. <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2013/05/Kaavoihin-kangis-tuneet.pdf>

17) Ahonen, Ari (2017): Tarjonnan tiellä - Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2017

18) Tarasti, Lauri (2007): Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007. s. 11.

mukaan valituksen kohteeksi joutuneet asemakaavat ovat usein asuntotuotannon kannalta tavanomaista kaavaa merkittävämpiä, kun taas Hurmerannan ja Ahosen mukaan valitukset kohdistuvat usein strategisesti tärkeimpiin hankkeisiin. Kuntien kaavoituksesta vastaavien henkilöiden parissa tehdyn kyselyn tulokset tuovat vahvistusta Ahosen, Hurmerannan ja Tarastin näkemyksille: peräti 57 prosenttia kaavoituksen ammattilaisista arvioi, että valitukset kohdistuvat selvästi tai jonkin verran keskimääräistä merkittävämpiin hankkeisiin.

Vastaajien mukaan valituksissa on usein nähtävissä NIMBY-ilmiö. NIMBY-ilmiöllä tarkoitetaan ihmisten negatiivista suhtautumista omien rakennusten lähelle suunniteltuihin rakennus- ja kaupunkikehityshankkeisiin. Kaavoittajien mukaan NIMBY-ilmiötä esiintyy varsinkin vakiintuneilla asuinalueilla. NIMBY-ilmiö ilmenee vastaajien antamien avointen kommenttien perusteella useimmiten täydennysrakentamisesta valittamisena. Helsingin Sanomien tekemässä selvityksessä paljastui, että täydennysrakentaminen on ollut myös yleisin valitussyy pääkaupunkiseudulla tehdyissä asemakaavalituksissa vuoden 2013 jälkeen¹⁹. Sillä ei ole kuitenkaan suuresti merkitystä, mitä valittajan lähiympäristöön rakennetaan. Valituksia tehdään niin lähistölle suunnitelluista uusista asuinalueista, liikennemuutoksista kuin työssäkäyntialueistakin. Tasaisesti etenevä kaupungistuminen kasvattanee NIMBY-ilmiön yleisyyttä. Kasvavilla kaupunkialueilla tarve tiiviiseen rakentamiseen on koko ajan suurempi.

Suuret ja merkittävät hankkeet keräävät kaavoituksen ammattilaisten mukaan valituksia myös riippumatta siitä, sijaitsevatko hankkeet valittajan välittömässä lähiympäristössä. Yleisiä valituksenaiheita ovat korkea rakentaminen sekä kaupunkien keskusta-alueiden kehittäminen. Hyvä esimerkki tällaisesta hankkeesta on Helsingin Kalasataman Redi-kauppakeskus asuintorneineen, joiden rakentaminen lykkääntyi yli kahdella vuodella kilometrien päässä kohteesta asuvan henkilön tekemän kaavavalituksen takia²⁰.

Kuntalaisilla on muitakin syitä valittaa tai kommentoida kaavoitusratkaisuja kuin oman edun ajaminen tai suojeleminen. Ihmiset ovat usein kiintyneitä paikkoihin, minkä takia heillä on intressi varjella näitä paikkoja muutoksilta. Perusteluissa vedotaan tällöin yhteiseen hyvään tai vahvaan tunnesiteeseen.²¹

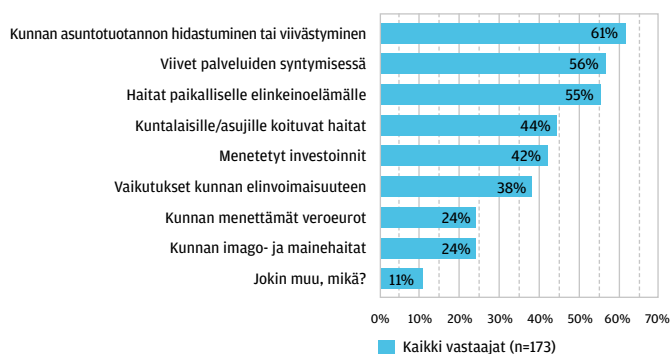
2.3 Kaavoitusprosessin viivästymisen aiheuttamat haitat

Kaavoitusprosessin viivästyminen on laajalti tunnustettu ongelma, josta koituu monenlaisia seurauksia. Kaavoituksen ammattilaisia pyydettiin arvioimaan, mitkä ovat kaavoitusprosessin viivästymisen aiheuttamat keskeisimmät haitat (kuvio 3). Keskeisimmäksi haitaksi nousi kunnan asuntotuotannon hidastuminen tai viivästyminen, jonka kyselyssä valitsi 61 prosenttia vastaajista. Merkittäviä haittoja ovat myös viiveet palveluiden syntymisessä sekä haitat paikalliselle elinkeinoelämälle. Yli puolet vastaajista valitsi nämä vaihtoehdot.

Kaavoitusprosessin viivästymisestä koituu paikallisesti merkittäviä haittoja, joista kärsivät ennen kaikkea kuntalaiset. Asuntotuotannon viivästyminen vaikuttaa luonnollisesti eniten asukkaisiin, sillä se nostaa rakentamisen kustannuksia ja myös asuntojen hintoja tarjonnan supistumisen seurauksena. Kiinteistö- ja rakentamisanal edustajat nostivat haastatteluissa esiin nykyisen järjestelmän epävarmuuden ja heikon ennakoitavuuden. Rakentamisen kustannusten arvioiminen on tällä hetkellä hankalaa, sillä yritysten on yritettävä ottaa huomioon suunnittelussaan hankkeiden viivästymisestä koituvat lisäkulut.

Myös palveluiden syntymisen viivästyminen hankaloittaa kuntalaisten arkea. Kankean kaavoitusprosessin sijaiskärsijöiksi voi joutua suurikin joukko kuntalaisia. Esimerkiksi koulujen ja päiväkotien rakentamisen viivästyminen voi johtaa siihen, että lapsille täytyy rakentaa väliaikaisia koulu- ja päiväkotirakennuksia. Väliaikaisratkaisut saattavat olla paitsi kalliita, myös tarkoitukseensa huonosti sopivia. Toinen esimerkki on Helsingin Kalasataman Redin tapaus, jonka seurauksena Kalasatamaan rakennettujen muiden uusien kerrostalojen asukkaat

Kuvio 3: Mitkä seuraavista ovat mielestänne kaavoitusprosessin viivästymisen aiheuttamat keskeisimmät haitat? Valitse enintään kolme vaihtoehtoa.



19) Helsingin Sanomat (11.6.2018): "Huumemörrimöykylä", tornitalot ja lähipuiston tuhoaminen poikivat valituksia -HS kävi läpi 160 valitusta, katso kartalta, mitä naapuriisi ei haluta. <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005714671.html>

20) Kauppalehti (5.11.2016): Rakentaja valitusvirrasta: "Ottaa raskaasti päähän". <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/rakentaja-valitusvirrasta-ottaa-raskaasti-paahan/K5xAVASG>

21) Eranti, Veikko (2016): Mikä rakentamisessa rassaa? NIMBY-ilmiö ja kaavoittaminen Helsingissä. Kvartti 3/2016. <https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/mika-rakentamisessa-rassaa-nimby-ilmiö-ja-kaavoittaminen-helsingissa>

jäivät pariaksi vuodeksi ilman alueelle luvattuja kaupallisia ja muita palveluita.

Yrityksille koituvat haitat satuttavat myös kuntalaisia paitsi menetettyinä työpaikkoina ja verotuloina, myös

palveluntuotannon heikentymisen kautta. Kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimuspäällikkö Ari Ahonen kirjoittaa raportissaan, tehotonta kaavoit-

”

SRV:n varatoimitusjohtaja

Timo Nieminen:

”Keskeistä ovat valitusten mukanaan tuoma epävarmuus ja taloudelliset ongelmat. Heijastevai-
kutukset eivät aiheuta haittaa pelkästään rakennuttajalle, vaan myös loppukäyttäjille ja kuntalaisille.”

tusjärjestelmää voi pitää yhtenä taloudellisen kasvun esteenä²². Hänen mukaansa Suomessa ei ole täysin tiedostettu kaavoituksen ja tuottavuuden välistä yhteyttä. Kaavoitus mielletään nykyisin enemmänkin mekaaniseksi yhdyskuntarakenteen suunnitteluksi kuin taloudellisen toimeliaisuuden edellytykseksi.

Kunnille kaavoituksen viivästyminen on aina tragedia: kuntalaisten ja kunnassa vaikuttavien yritysten kärsimät tappiot ovat aina myös pois kunnan elinvoimaisuudesta. Viivästyneet kaavoitusratkaisut voivat olla yrityksille syy sijoittua naapuripaikkakunnille.

Suurin osa tätä raporttia varten haastatelluista kaavoituksen asiantuntijoista näki sujuvammasta kaavoitusprosessista olisi hyötyä koko yhteiskunnalle: niin kuntalaisille, kunnille kuin rakennuttajillekin. Prosessin sujuvoittaminen ja sen tuoma varmuus ja ennakoitavuus vähentäisi asukkaille, rakennuttajille ja kunnille koituvia rahallisia ja inhimillisiä kustannuksia.

Kevan kiinteistöjohtaja ja RAKLIn puheenjohtaja Petri Suutarinen muistutti haastattelussa, että kaavoitusjärjestelmän kehittämisen pitäisi olla myös politiikkojen asialistalla:

”Kaavoitus ei ole pelkästään piirtämistä, suunnittelua, mitoittamista ja maankäytön miettimistä. Se on politiikkaa pitkälti. Ei ole pelkästään virkamiesten ja yksityisen sektorin asia laittaa kaavoittamista kuntoon, vaan kyllä poliitikoillakin on oma roolinsa. Kaikilla Suomen puolueilla luulisi olevan tahtoa siihen, että kaavoitus on tehokasta. Kaavoitus on vallankäyttöä ja demokratiassa sitä hoitavat puolueet. He päättävät siitä mitä kaavoitetaan minnekin. Valtuutettujen ja puolueryhmien roolista kaavoituksessa on kirjoitettu liian vähän.”



22) Ahonen, Ari (2017): Tarjonnan tiellä – Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2017.

Kommenttipuheenvuoro: **Lauri Jääskeläinen, ympäristöministeriö**

Onko Suomessa käyty mielestänne riittävää julkista keskustelua kaavoitusjärjestelmän kehittamisestä ja pullonkauloista?

Asiantuntijat kyllä keskustelevat aktiivisesti, mutta välillä keskustelussa on mielestäni ollut sellaisia piirteitä, että lukkiudutaan omiin lähtöasetelmiin ja niistä ei noin vain haluta irtautua. Toki sehän kuuluukin tällaiseen debattiin, että kun edustaa tiettyä näkemystä – tai voisiko puhua peräti koulukunnista tässä tapauksessa – niin siitä pitää kiinni.

Suurelle yleisölle en usko kaavajärjestelmän kokonaisuudessaan avautuneen kovinkaan hyvin: väittäisin, että esimerkiksi eri kaavatasot tunnetaan kokonaisuudessaan huonosti, ellei satu olemaan maanomistaja, jolla on asioissa taloudellista intressiä. Tämän vuoksi koen, että kansalaisten suuntaan voisi olla nykyistä enemmän viestintää ja koulutusta kaava-asioissa.

Millaisena näette tämänhetkisen kaavoitukseen liittyvän valitusprosessin?

Näen, että hallintoprosessi on Suomessa lähtökohtaisesti hyvin kansanläheinen. Se on tehty hyvin helpoksi ja ajatuksena on, että tavallinen kansalainen voi laittaa asian vireille. Mutta toinen asia on sitten se, jos halutaan kumota valmistelukoneiston tuottaman materiaalin argumentteja, niin valituksen tukena pitäisi olla riittäviä itse hankittuja selvityksiä. Tämä ei kaikilta onnistu, vaan saatetaan tarvita asiantuntijoiden apua.

Nykyaikana eräs keskeinen ulottuvuus on rakennushankkeiden ulkomaiset rahoittajat:

he eivät välttämättä tunne toimintaympäristöä täydellisesti ja karttavat siksi kaikkia riskejä. Tapauksissa, joissa on mukana ulkomaisia rahoittajia, valitukset voivat vaikuttaa merkittävästikin hankkeen toteutumiseen. Tämän vuoksi valituksen tehokas käsittely loppuun asti olisi tärkeää.

Onko kuntalaisilla tätä nykyä teidän mielestänne tarpeeksi mahdollisuuksia osallistua kaavoitusprosessiin?

Jos yhtään haluaa olla aktiivinen, niin näkisin että osallistumismahdollisuuksia kyllä on. Nostaisin kuitenkin esiin osallistumisessa olevan pulman: ihmisten ei ole helppo saada kokonaiskuvaa siitä, milloin on oikea hetki puhua mistäkin asiasta. Tarkoitan tällä sitä, että kuntalaiset eivät löydä oikeaa vaihetta prosessissa, jolloin olisi mahdollisuus vaikuttaa asioihin.

Tietyllä tapaa tämä on ymmärrettävää, sillä mikäli kuntalainen haluaisi todella aktiivisesti seurata jotakin projektia, niin siihen menee aivan tuhattomasti aikaa. Mutta kaavajärjestelmässäkin on omat ongelmansa, sillä etenkin isoissa hankkeissa tietyt ratkaisut jotenkin vain häviävät masaan: kysymykseen, missä vaiheessa tehtiin niitä ratkaisuja, joista ei voi enää perääntyä, on joskus todella vaikea saada vastauksia. Tässä suhteessa kuntien verkkosivut ja niiden informatiivisuus ovat tärkeitä, sillä ne tarjoavat hyvän alustan tiedon jakamiselle ja saannille.

Kommenttipuheenvuoro: **Pasi Kallio, Suomen luonnonsuojeluliitto**

Onko Suomessa käyty mielestänne riittävää julkista keskustelua kaavoitusjärjestelmän kehittämisestä ja pullonkaloista?

Mielestäni keskustelu ei ole ollut moniäänistä. Elinkeino- ja talouselämä ovat mielestäni päässeet muita enemmän puhumaan asioista julkisuudessa. Puhutaan hyvin paljon investointien hidastumisesta ja siitä, että valituksia on liikaa ja hankkeet eivät etene. Hallitusohjelmassa pyritään edistämään elinkeinoelämän etua poistamalla esteitä ja samalla muut teemat ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Tämän takia keskustelu ei ole tasapainossa. Elinkeinoelämä on päässyt viemään keskustelua ympäristökysymysten jäädessä toissijaisiksi.

Puhuttaessa maankäytön suunnittelusta keskustelussa on muitakin ulottuvuuksia kuin vain hidasteet tai taloudelliset hyödyt. Kyse on esimerkiksi myös ympäristöstä ja ihmisten elinympäristöstä. Nämä asiat ovat välillä keskusteluissa vastakkaisilla puolilla, mutta usein ne voisivat olla myös rinnakkain, jos kaavoitusjärjestelmän kehittämisestä keskusteltaisiin hieman monipuolisemmin.

Millaisena näette tämänhetkisen kaavoitukseen liittyvän valitusprosessin?

Kaavoista valittaminen oikeusteilse on kuntalaisille vaikeaa. Sääntely on ylipäättään hankalaa ja itselle tärkeät asiat pitäisi pystyä muotoilemaan edes jossain määrin juridisesti. Se vaatii usein ammattilaisten apua, mikä puolestaan lisää kustannuksia. Kaavavalitukset eivät ole aina ammatillisillekaan helppoja.

Ymmärrän, että valitusprosessin kesto huolestaa elinkeinoelämää. Usein syy prosessin pitkään kestoon on kaavan huonossa valmistelussa. Taloudellisia intressejä pidetään joskus hyvää suunnittelua tärkeämpänä, kun on kiire saada hanke käyntiin. Tällöin tarvitaan uusia selvityksiä, joiden tekeminen vie aikaa. Valitusprosessi on myös keskeinen kuntademokratian väline ja välillä valituksen tekeminen on ainoa keino vaikuttaa.

Onko kuntalaisilla tätä nykyä teidän mielestänne tarpeeksi mahdollisuuksia osallistua kaavoitusprosessiin?

Tämä on maankäytön suunnittelun ikuisuuskyse. Osallistamista on pyritty parantamaan tosi pitkään ja mahdollisuuksia on parannettu ainakin paperilla. Tuntumani on, että luodut osallistamisen keinot toimivat liian usein vain paperilla, eivät käytännössä.

Usein käy myös niin, että kuullaan, mutta ei kuunnella. Pitää ottaa tosissaan se, mitä suunnittelijoille sanotaan. Asukkailla, järjestöillä ja yrityksillä saattaa olla hyvinkin validia tietoa, joka voi olla parempaakin kuin kaavoittajalla jo on. Asenteen parantaminen auttaa asiaa monissa tapauksissa.

On erittäin vaikeaa löytää ratkaisuja, jotka tyydyttävät kaikkia, mutta silti siihen pitäisi pyrkiä. Digitaalisuus voi tuoda uusia osallistamismahdollisuuksia ja madaltaa kynnystä osallistua. Esimerkiksi paikkatietojärjestelmät ovat hyviä ja ne parantavat interaktiivisuutta.

3 PULLONKAULAT JA KEHITYSTARPEET NYKYISESSÄ JÄRJESTELMÄSSÄ

Edellisessä luvussa arvioitiin kaavoitusjärjestelmän nykytilaa. Kyselytutkimuksen, haastatteluiden ja aiempien selvitysten perusteella kaavoitusjärjestelmän kehittämistarpeista ei ole vahvaa yksimielisyyttä, vaikka esimerkiksi kaavoitusprosessin kestoa ja kaavatasojen niin sanottua puuroutumista kritisoitiinkin. Ajankäytön näkökulmasta eniten kehitettävää on kuitenkin valitusjärjestelmässä. Tässä luvussa syvennytään tarkemmin valitusprosessiin ja siinä oleviin ongelmakohtiin.

3.1 Ketkä valittavat kaavoista?

Ympäristöministeriön selvitykset tarjoavat tietoa valitusten jakautumisesta valittajaryhmien välillä vuosina 2003-2006 ja 2007-2010²³. Tuona aikana tehdyistä valituksista kolme neljästä valituksesta oli yksityishenkilöiden tekemiä. Ero toiseksi aktiivisimpaan valittajaryhmään, eli yhdistyksiin on merkittävä: yhdistysten tekemien valitusten osuus kaikista valituksista oli selvityksestä riippuen noin 7-8 prosenttia. Helsingin Sanomien selvityksen mukaan Espoossa, Helsingissä ja Vantaalla puolet vuoden 2013 jälkeen tehdyistä asemakaavavalituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä²⁴.

Kaavavalitusten läpimenoprosentti on kohtalaisen alhainen. Kyselyyn vastanneet arvioivat, että heidän kunnissaan tehdyistä valituksista keskimäärin noin 14 prosenttia hyväksytään hallinto-oikeudessa. Ympäristöministeriön mukaan koko maan tasolla yksityishenkilöt valittavat eniten, mutta heidän valituksistaan vain 18 prosenttia menestyi, kun taas eri yhdistysten valituksista 29 prosenttia hyväksyttiin²⁵. Helsingin Sanomien selvityksen mukaan pääkaupunkiseudulla yksityishenkilöiden tekemistä asemakaavavalituksista hylättiin 97 prosenttia. Taloyhtiöiden ja kaupunginosa- tai asukas yhdistysten tekemät valitukset hylättiin sataprosenttisesti. Luonnon-suojeluyhdistysten epäonnistumisprosentti oli 78.

Kaavavalituksissa voidaan vedota puutteisiin kaavan sisällössä tai kaavoituksen menettelyssä. Ympäristömi-

nisteriön raporttien mukaan vuosien 2003-2010 välillä menettelyyn liittyvissä vedottiin useimmin riittämättömiin selvityksiin ja puutteelliseen vuorovaikutukseen. Näiden perusteiden osuus menettelyyn liittyvistä valituksista oli noin kaksi kolmasosaa. Laadullisissa haastatteluissa nostettiin useampaan kertaan esiin selvitysten tekemiseen liittyvät haasteet: kaavoittajat joutuvat valitusten pelossa olemaan äärimmäisen tarkkoja, mutta siitä huolimatta selvitykset todetaan usein riittämättömiksi. Tarkkuus ei luonnollisestikaan ole huono asia. Prosessin tehostamiseksi voisi kuitenkin olla syytä harkita, pitäisikö määritellä selkeämmin, mitkä selvitykset on tehtävä. On jokaisen vilpittömällä mielellä olevan toimijan intresseissä, että selvitykset pystyttäisiin tekemään kerralla riittävän hyvin.

Digitalisaatio voisi tarjota toisen mahdollisuuden selvitysten tekemiseen laadukkaammin ja nopeammin. Yhdyskuntasuunnittelun emeritusprofessori Staffan Lodenius sanoi Helsingin Sanomien haastattelussa, että kaavoitusprosessia voisi keventää laadusta ja demokratiasta tinkimättä sujuvoittamalla ylläskäytä käytäntöjä. Lodeniuksen mukaan enää ei tarvittaisi selvityksiä selvitysten perään, koska tietopohja on jo olemassa digitaalisesti.²⁶

Valitusten absoluuttistakin määrää olennaisempaa on tehtyjen valitusten relevanttius. Se, kuinka suuri osuus valituksista on aiheellisia. Aiheettomia voivat olla esimerkiksi ne valitukset, joissa tarkoituksena on hankkeen viivästyttäminen, hankaloittaminen tai jopa estäminen ilman lakiin nojautuvaa perustetta. Aiheettomia valituksia voi syntyä myös osaamisen tai tiedon puutteesta. Kaavoituksen ammattilaisten mukaan valtaosa, keskimäärin 59 prosenttia heidän kunnissaan tehdyistä kaavavalituksista on aiheettomia. Erityisen korkeaksi aiheettomien valitusten määrän arvioivat suurissa, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa työskentelevät vastaajat. Heidän vastaustensa keskiarvo oli 66,5 prosenttia.

Ei liene realistista odottaa, että aiheettomia valituk-

23) Malin, Kimmo (2008): Muutoksenhaku kaava-asioissa - Hallintotuomioistuimet 2003-2006. Ympäristöministeriön raportteja 9/2008. s.11.; Holopainen, Heikki et al. (2013): Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamis päätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Holopaisen et al. kirjoittamassa raportissa on tarkasteltu hallinto-oikeuteen tehtyjä valituksia aikavälillä 2007-2010 ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtyjä valituksia aikavälillä 2007-2011. 24) Helsingin Sanomat (11.6.2018): "Huumemörrimöykky", tornitalot ja lähipuiston tuhoaminen poikivat valituksia - HS kävi läpi 160 valitusta, katso kartalta, mitä naapurisi ei haluta. <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005714671.html> 25) Holopainen, Heikki et al. (2013): Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamis päätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. s. 23. 26) Helsingin Sanomat (13.12.2017): "Kauppakeskukset voivat auttaa talvikaupunkia, mutta ne eivät saa syödä pohjaa pois elävältä kaupunkitalalta", arkkitehti Staffan Lodenius sanoo. <https://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000005487354.html>



sia ei olisi lainkaan. Kansalaisilla on oikeus vaikuttaa ja valvoa, mitä heidän elinympäristössään tapahtuu. Kaikki valitukset eivät kuitenkaan koske lähiympäristöä. Kyselyn perusteella hyvin suuressa osassa valituksista, yli 36 prosentissa, valittajana on jokin muu taho kuin asianosainen. Nykyisessä valitusjärjestelmässä valitus-oikeus on kaikilla kuntalaisilla riippumatta siitä, onko valittaja asianosainen. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että valituksen tekijä henkilö voi tehdä valituksen kymmenien kilometrien päässä omasta elinympäristöstään olevasta hankkeesta.

Pahimmassa tapauksessa on mahdollista, että valituksia tehdään haitan aiheuttaminen mielessä. Valittajan tarkoituksena voi syystä tai toisesta olla rakennushankkeen jarruttaminen. Vahingontekotarkoituksessa tehty valitukset ovat tunnettu ja kiistelty ilmiö. Erityisesti kiinteistö- ja rakentamisan yrityksissä työskentelevät ammattilaiset nostivat laadullisissa haastatteluissa esiin jarrutusvalitusten tuoman haasteen rakennushankkeissa.

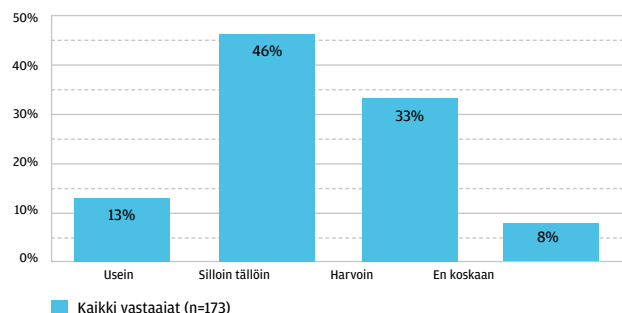
Vahingontekotarkoituksessa tehty jarrutusvalitukset nostettiin esiin myös kaavoittajakyselyn yhteydessä jätetyissä avoimissa kommentteissa. Ilmiötä ei pidetä jokapäiväisenä, mutta sen vaatimat kulut ja resurssit ovat merkittäviä. Eri tahoilla - kuntalaisilla, rakennuttajilla, kunnilla, kansalaisjärjestöillä - on luonnollisesti erilaisia näkökulmia yhteisen ympäristön kehittämisestä ja sitä kautta myös monenlaisia intressejä. Kaavoituksessa joudataan sovittamaan yhteen erilaiset näkemykset lähiympäristön kehityksestä. Haitan aiheuttaminen mielessä

tehdyissä valituksissa ei kuitenkaan ole kyse lähiympäristön kehittämisestä.

Helsingin Sanomat²⁷ raportoi tällaisesta tapauksesta kesäkuussa 2018. Helsingin hovioikeus tuomitsi miehen törkeästä kiskonnasta ehdolliseen vankeuteen. Mies oli tehnyt kaavavalituksen, minkä jälkeen hän oli vaatinut helsinkiläiseltä kiinteistöyhtiöltä kymmeniä tuhansia euroja valituksen perumisesta.

Jarrutusvalitusten taustalla olevia motiiveja on vaikeaa arvioida. Kristiina Rinkinen kertoo asemakaavoituksen kestoa käsittelevässä raportissaan²⁸, että kaavoitusasioita yritetään toisinaan käyttää oman statuksen edistämiseen. Media tarttuu herkästi konfliktitilanteisiin ja vastarannan kiisket voivat saada valitusten avulla palstatilaa.

Kuvio 4: Kuinka usein kohtaat työssäsi tilanteita, joissa valitus vaikuttaisi tehdyn haitan aiheuttaminen mielessä?



27) Helsingin Sanomat (12.6.2018): Mies tienasi kaavavalituksella 25 000 euroa Helsingissä - tapaus osoittaa, että kaavavalitus on äärimmäisen altis väärinkäytöksille. <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005716514.html>

28) Rinkinen, Kristiina (2007): Asemakaavoituksen kestoon voi vaikuttaa. Tonttituotannon edistäminen -hankesarja. Kuntaliitto.

Haitan aiheuttaminen mielessä tehdyt kaavavalitukset ovat kaavoituksen ammattilaisille tuttu ilmiö. Kuviosta 4 huomataan, että 92 prosenttia kyselyyn vastanneista on kohdannut työssään tällaisia jarrutus- tai kiusantekovalituksia. Kolmasosa heistä on kohdannut ilmiön harvoin ja noin puolet silloin tällöin. Usein jarrutusvalituksiin on törmännyt 13 prosenttia kaavoituksen ammattilaisista. Jarrutusvalitukset ovat tutuimpia suurissa, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa työskenteleville vastaajille. Näissä kaupungeissa on myös valtaosa valituksia puoleensa vetävistä suurista ja merkittävimmistä rakennushankkeista.

3.2 Osallistumismahdollisuuksien parantaminen

Kaavoittajien mukaan selkeästi tehokkain keino kunnan jäsenten osallistumismahdollisuuksien parantamiseen olisi keskustelu- ja palautefoorumien sähköistäminen. Tätä ehdotettiin jopa 39 prosentissa avoimista kommentteista. Sähköiset osallistumismenetelmät voivat olla esimerkiksi erilaisia netissä olevia palautteenantokanavia, joiden tukena voidaan hyödyntää paikkatieto- ja karttasovelluksia. Asukkaiden mielipiteiden kartoittamisessa suositeltiin myös käytettävän sähköisiä kyselyitä. Lähes neljännes vastaajista piti tiedottamisen kehittämistä parhaana keinona parantaa osallistumismahdollisuuksia. Tiedottamisessa tärkeänä pidettiin erityisesti sen aktiivisuutta, selkeyttä ja läpinäkyvyyttä.

Parempi tiedottaminen ja interaktiivisuutta lisäävien sähköisten keskustelu- ja palautefoorumien käyttöönotto ovat hyviä keinoja kehittää prosessia, mutta ne eivät välttämättä riitä karsimaan valituksia. Kyselytutkimuksessa monet vastaajat huomauttivat, että tarvitaan myös aitoa henkilökohtaista kohtaamista ihmisten huolien huomioimiseksi:

”Digitaaliset osallistumisen työkalut kehittyvät koko ajan, mutta potentiaalinen valittaja haluaa usein myös mahdollisuuden henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen valmistelijoiden kanssa.”

Hyvinä tiedottamisen ja kohtaamisen areenoina on pidetty asukasiloja. Asukasiloja ei pidetä hyvänä pelkästään kuntalaisen näkökulmasta. Kuntalaiset ovat paikallistuntemuksen asian tuntijoita ja he voivat toimia erinomaisina tiedonlähteinä myös kaavoittajille.

Skanskan kaavakehitysjohdaja **Hille Kaukosen** mukaan asukasilojen ja -kuulemisten lisäämistä pitäisi harkita:

”Internet ei sovi kaikille. Netissä ollaan aika lailla yksin, mutta tarkoitus olisi juuri ymmärtää toista osapuolta ja sitä, miksi tietty asia, projekti tai näkemys on tärkeä. Asukastilaisuuksissa kaavoittajat, naapurit ja muut tahot kohtaavat kasvokkain.”

Vantaan apulaiskaupunginjohtaja **Hannu Penttilä** huomautti, että asukaskuulemiset eivät ole kuitenkaan kaikissa tilanteissa toteutettavissa:

”Kuntalaisten osallistumismahdollisuudet ovat hyvät tällä hetkellä. Arviointi- ja kommenttitilaisuudet ovat olemassa ja päätöksenteon aikana on myös mahdollisuuksia osallistua. Tyypillistä on kuitenkin, että uusilla alueilla ja täydennysrakentamisessa uusia asukkaita ei vielä ole. Arviointipaneeleita ja tulevien asukkaiden näkemysten ennakoimista tarvitaan tällaisissa tilanteissa. Luottamushenkilöillä on suuri vastuu asukasnäkemysten huomioimisessa.”



”Digitaaliset osallistumisen työkalut kehittyvät koko ajan, mutta potentiaalinen valittaja haluaa usein myös mahdollisuuden henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen valmistelijoiden kanssa.”

Kommenttipuheenvuoro: Ari Ekroos, Aalto-yliopisto

Onko Suomessa käyty mielestänne riittävää julkista keskustelua kaavoitusjärjestelmän kehittämisestä ja pullonkauloista?

Keskustelua kaavoitusjärjestelmän kehittämisestä ei ole ollut riittävästi isossa kuvassa. Detaljeista, kuten kaavoituksen kestosta ja valitusoikeudesta on keskusteltu, mutta järjestelmästä kokonaisuudessaan ei välttämättä ole havaittu kaikkia kitkoja. Yksi tällainen on hierarkkinen järjestelmä maakuntakaavasta yleiskaavaan ja asemakaavaan. Suurimmassa osassa tämä ei ole ongelma, mutta joissakin hankkeissa järjestelmän jäykkyys voi vaikuttaa erittäin merkittävästi aikatauluun.

Toimintaympäristö on muuttunut, eikä sitä ole havaittu riittävän hyvin. Julkisen ja yksityisen välinen suhde on melko erilainen kuin 20 vuotta sitten. Tästä huolimatta näemme maailman yhä samanlaisena. Järjestelmä ja julkinen keskustelu eivät ole reagoineet maailman muuttumiseen.

Millaisena näette nykyisen valitusoikeuden laajuuden?

Meillä on aika pitkä traditio kunnallisvalituksesta. En näe kovin suurta nopeuttamispotentiaalia siinä, että siirtyisimme hallintovalitukseen. Tämä johtuu muutamasta tekijästä. Ensimmäinen on se, että hallintovalituksessakin löytyisi varmasti valittajia. Muistan ajan 1980-1990-lu-

vun taitteesta, jolloin valitusoikeus ei ollut näin laaja. Tuolloinkin kiistanalaisissa asioissa löytyi yleensä aina valittaja. Toinen tekijä, miksi hallintovalitukseen siirtyminen voi olla vaikeaa, on asianosaisen määritelmä. Näissä asioissa asianosaisen määritelmä ei voi olla ainakaan sellainen kuin rakennuslupa-asioissa. Niitä, joilla selvästi on etuja tai oikeutta, on ehkä pienimpiä asemakaavan muutosasioita lukuun ottamatta laajemmalla alueella kuin aivan naapurissa.

Miten kaavojen valitusten käsittelyaikoja voisi lyhentää?

Hallinto-oikeuksien resurssien lisääminen on yksi tapa, mutta myös toimintatapoja voisi kehittää. Sähköinen asioiminen voisi tehostaa prosessia. Esimerkiksi lausunnot, vastineet ja vastineisiin vastaaminen voisi tapahtua sähköisessä järjestelmässä ja paperia käytettäisiin vain poikkeustapauksissa. Käsittelyaikoihin voi vaikuttaa myös päättämällä, miten pitkät ajat eri osapuolilla on vastaamiseen.

Tehostusvaraa ei ole pelkästään prosessin loppupäässä, vaan myös alkupäässä. Esimerkiksi kaavahankkeen aikatauluttamisella ja jopa siihen velvoittamisella voi vaikuttaa hankkeen kokonaiskestoon. Tällöin olisi tiedossa aikataulu, jossa asiaa viedään eteenpäin.

Kommenttipuheenvuoro: Katri Innanen, SATO

Onko Suomessa käyty mielestänne riittävää julkista keskustelua kaavoitusjärjestelmän kehittämisestä ja pullonkauloista?

Keskustelu on ollut aika vähäistä. Keskustelua käydään pienissä joukoissa, mutta laajempaa julkista keskustelua ei juuri ole, minkä seurauksena kansalaiset eivät välttämättä ymmärrä, mihin valitukset voivat johtaa. Enemmän pitäisi avata sitä, millaisia kustannuksia ja viivästyksiä valituksista seuraa ja miten ne vaikuttavat yhdyskunnan kehitykseen. Valituksista ei aiheudu kustannuksia pelkästään yksityisille toimijoille, vaan myös kunnille. Kokonaisten alueiden kehitys saattaa hidastua.

Millaisena näette nykyisen valitusoikeuden laajuuden?

Kokonaisuutena tämä on hurjan vaikea asia. Ajatus kunnallisvalituksen takana on kaunis, mutta käytännössä se johtaa joskus tilanteisiin, joissa suuret hankkeet saattavat viivästyä kuukausilla tai pidemmällä ajoilla. Taloudelliset vaikutukset saattavat olla merkittäviä esimerkiksi suhdannetilanteiden muuttuessa. Pitäisi vakavasti miettiä, ketkä saavat valittaa ja millä perusteilla. Rakennuslupa-asioissa vain asianosaisilla on lupa valittaa.

Pitäisikö kaavavalituksissakin supistaa joukkoa, jolla on oikeus valittaa?

Miten kaavojen valitusten käsittelyaikoja voisi lyhentää?

Kaavoituksen prosesseille pitäisi säätää kestoajat. Pitäisi linjata, kuinka kauan kaavoitusprosessi kestää siitä lähtien kun se laitetaan liikkeelle. Sama koskee valitusprosesseja. Heti valituksen lähtiessä vireille pitäisi tehdä jonkinlainen tarkastus, jossa katsotaan perusasiat, kuten se, onko valitusoikeutta. Tällöin osa asioista saataisiin ratkaistua heti, eivätkä asiat päättyisi hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden pinoon.

Hallinto-oikeuksien resurssit valitusten käsittelyyn ovat tällä hetkellä vaatimattomat. Suomihan on saanut EU-tasolta noottia, että asioiden käsittely kestää liian pitkään. Yksi vaihtoehto on pohtia, pitäisikö hallinto-oikeuteen tehtävässä valituksessa olla valituslupa. Tällöin arvioitaisiin heti alussa, onko edellytyksiä valituksen jatkokäsittelylle. Joka kerta ei tarvitsisi mennä koko prosessia läpi. Tämä keventäisi myös hallinto-oikeuden työtaakkaa.

4 KEHITYSEHDOTUKSET NYKYISEEN JÄRJESTELMÄÄN

E dellä on käyty läpi kaavoitusjärjestelmämme nykytilaa, valitusten vaikutuksia ja järjestelmän kehittämistarpeita. Aiempaan kirjallisuuteen ja toteuttamaamme kyselytutkimukseen sekä asiantuntija-haastatteluihin perustuen tässä luvussa esitetään kolme keskeistä kehitysehdotusten kokonaisuutta kaavoitus- ja valitusjärjestelmän kehittämiseksi. Kehitysehdotuksilla pyritään parantamaan ja monimuotoistamaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kaavaprosessissa, järkevöittämään ja sujuvoittamaan valituskäsittelyä sekä kohdentamaan valitusoikeutta entistä tarkemmin. Luku on jaettu kehitysehdotusten mukaisesti kolmeen alakokonaisuuteen.

4.1 Osallistumiskanavien monimuotoistaminen ja tietotason nostaminen kaava-asioissa

Kaavaprosessissa yhteensovitetään erilaisia intressejä ja on tärkeää, että vuorovaikutusta olisi riittävästi, ja että se olisi luonteeltaan kaikkia osapuolia mahdollisimman hyvin palvelevaa. Nykyisellään kaavaproessin vuorovaikutuskanavat ovat Suomessa hyvällä tolalla, mutta niiden muotoja ja painotuksia voidaan edelleen kehittää. Kun toteuttamassamme kyselytutkimuksessa kaavoitusammattilaisilta tiedusteltiin tehokkaimpia tapoja parantaa kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, nousivat keskeisimmiksi ratkaisuksi digitaaliset keskustelu- ja palautefoorumit sekä tiedottamisen kehittäminen.

Osallistumisessa tarvitaan rinnakkain niin henkilökohtaista kuin verkon kautta tapahtuvaa vuorovaikutusta. Erilaiset osallistumismuodot tukevat toisiaan ja näin parantavat kaavaproessin laatua. Erityistä huomiota pitää kiinnittää siihen, että kaavaprosessissa ilmeneviä mielipide-eroja päästäisiin yhteensovittamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Digitalisaation tuomat mahdollisuudet pitää ottaa entistä paremmin käyttöön kaavoituksessa. Maallikkojen huonosti hahmottamien kaavoituskarttojen käytöstä pitää siirtyä yhä enemmän erilaisiin 3D-mallinnuksiin, mitkä mahdollistavat rakennusten ja alueiden muotojen, korkeuden ja sijoittumisen paremman hahmottamisen.

Tällaisten mallinnusten tarjotessa entistä paremman yleiskuvan laajoissa projekteissa, mahdollistavat ne myös tietyltä tontilta tai rakennuksesta avautuvien näkymien tarkastelun. Tällöin alueella asuvien tai aluetta käyttävien kuntalaisten on jo hyvin aikaisessa vaiheessa mahdollista hahmottaa, millaiseksi näkymä on muodostumassa.

Mallinnusten lisäksi kaavoituksessa tulisi hyödyntää nykyistä enemmän etenkin karttapohjaisesti toimivia sähköisiä palautejärjestelmiä, joissa karttaan voi jättää tiettyihin paikkoihin ja/tai rakennuksiin kohdennettuja kommentteja ja ehdotuksia. Lisäksi kasvokkain tapahtuvan vuorovaikutuksen tukena käytettävien internet-pohjaisten keskustelualustojen käyttöä tulisi lisätä. Verkko-pohjaiset tiedotus- ja keskustelualustat mahdollistavat tehokkaan kaksisuuntaisen viestinnän: tällöin kuntalaisia ei ainoastaan kuulla niiden kautta, vaan heille voidaan myös jakaa koottua tietoa esitetyistä näkemyksistä. Kaksisuuntainen viestintä auttaa kuntalaisia ymmärtämään kaavoitukseen liittyviä kompromisseja ja niiden taustoja.

Kuntalaisten ymmärrystä kaava- ja valitusprosessista tulisi parantaa osallistumiseen linkittyvällä koulutuksellisella otteella. Kouluttava viestintä kaava-asioista parantaisi kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia ja ennalta ehkäisisi väärin oletuksiin perustuvia valituksia. Väärät oletukset liittyvät usein tuomioistuimen toimivaltaan, josta ei ole muodostunut kansalaisille täysin selvää kuvaa: tuomioistuimet eivät voi muuttaa kaavan sisältöä, vaan joko kumota kaavapäätöksen tai hylätä valituksen.



Digitalisaation hyödyntäminen: otetaan laajasti käyttöön erilaiset visualisointi- ja mallinnusmenetelmät sekä sähköiset karttapalautejärjestelmät.



Panostetaan osallistavaan suunnitteluun, jossa on mukana koulutuksellinen ote.



4.2 Huomion kiinnittäminen hallinto-oikeuksien resursseihin ja valitusten käsittelyn järkevöittäminen

Nykyisellään kaavavalitusten käsittely hallinto-oikeuksissa venyttää kaavaprosessia keskimäärin seitsemästä yhdeksään kuukautta ja mikäli valitus etenee KHO:hon, vielä lähes saman verran lisää²⁹. Tällaiset pitkät käsittelyajat ovat luoneet otollista maaperää jarrutusvalituksille valitusten sumpuuntuessa hallinto-oikeuksiin. Kaavoitusammattilaisille suunnatussa kyselytutkimuksessa parhaita tapoja valitusprosessin sujuvoittamiseksi tiedusteltaessa erittäin keskeisiksi tekijöiksi nousivatkin juuri tuomioistuinten resurssointiin liittyvät näkökohdat, joilla käsittelyaikoja saataisiin nopeutettua.

Valitusten pitkät käsittelyajat eivät ole kenenkään etu ja käsittelyaikoja pitäisi saada lyhennetyksi. Kaavoitusammattilaisten näkemysten mukaan tuomioistuinten resurssit koetaan usein riittämättömiksi suhteessa valitusten määrään ja peräti kolmannes vastauksista otti kantaa hallinto-oikeuksien resursseihin, joita toivottiin lisättävän. Resurssikysymysten lisäksi huomiota kiinnitettiin tuomioistuinten asiakirjahallintaan, johon toivottiin nykyistä enemmän digitaalisuutta ja sähköisen asioinnin mahdollisuuksia, mikä lisäisi joustavuutta ja sujuvoitaisi asiakirjaliikennettä.

Toinen keskeinen valitusten käsittelyn järkevöittämistä ja nopeutumista edistävä tekijä olisi valitusten ennakkoseulonta, jossa nopeasti ja tehokkaasti arvioitaisiin valituksessa esitetyt valitusperusteet. Tämä mahdollistaisi tuomioistuinten niukkojen resurssien paremman kohdentamisen, kun valitusten joukosta voitaisiin tunnistaa nykyistä paremmin aiheettomat valitukset, joissa ilmenevät valitusperusteet olisivat joko olemattomia tai

niillä ei olisi tosiasiallisia menestymismahdollisuuksia. Kun tällaisista valituksista sitten annettaisiin nopeasti päätös, olisi ripeydellä myös ennalta ehkäisevä vaikutus jarrutusmielessä tehtyjen valitusten määriin. Vuoden 2018 alusta KHO:ssa kaava-asioissa täysimittaisesti käyttöön tullut valituslupajärjestelmä on askel oikeaan suuntaan.

Myös itse valituskirjelmää pitäisi kehittää tuomalla niihin nykyistä enemmän systematisoitua rakennetta. Nykyisin valituskirje on muodoltaan täysin vapaamuotoinen ja niissä onkin valtava määrä vaihtelevuutta niin sisällön, pituuden kuin esitettyjen perustelujen määränkin suhteen³⁰. Valituskirjelmien pituudelle ei tarvita ylärajaa, mutta niiden sisällölle tarvitaan yhtenäinen rakenne, jotta käsittelyä voidaan suoraviivaistaa ja nopeuttaa.



Huomion kiinnittäminen hallinto-oikeuksien resursseihin.



Sähköisen asioinnin kehittäminen hallinto-oikeuksien asiakirjahallinnossa.



Valitusten tehokas ennakkoseulonta, missä valitukset arvioidaan ja vailla aitoja valitusperusteita olevat, selkeästi jarrutusmielessä tehdyt valitukset hoidetaan nopeutetulla käsittelyllä.



Valituskirjelmien rakenteen harmonisointi.

²⁹ Tarasti, Lauri (2007): Kaavoituksen sujuvoittaminen toimitusjärjestelmän lisäämiseksi. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007; Oikeusministeriö (2018): Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2017; Korkein hallinto-oikeus (2017): Vuosikertomus 2017.

³⁰ Peltonen et al. (2008): Kaavavalitukset ja koettu oikeudenmukaisuus. Yhdyskuntasuunnittelu 46: 3, 11-34.

4.3 Valitusoikeuden tarkempi kohdentaminen

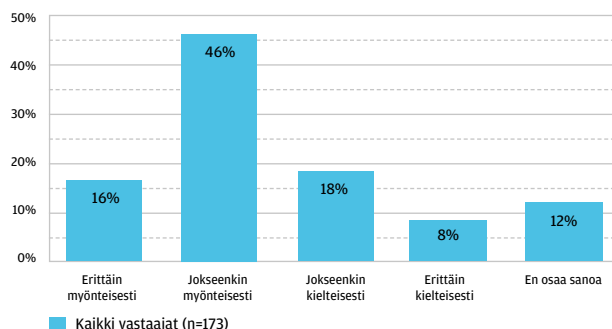
Nykyinen kaava-asioiden valitusoikeus on siinä mielessä kohdentumaton, että kaava-asioissa käytössä oleva kunnallisvalitus on pelkästään kunnan jäsenyyteen rajattu *actio popularis* -valitus. Valitusoikeus on tällöin olemassa kaikilla kunnan jäsenillä riippumatta siitä, koskeeko valituksen kohteena oleva päätös valittajan itsensä oikeuksia. Toisin sanoen kuka tahansa kunnan jäsen voi tehdä valituksen, riippumatta millään muotoa tämän suhteesta valituksen kohteena olevaan kaavapäätökseen. Valittajalla ei siis tarvitse olla minkäänlaista sidettä tai suhdetta alueeseen, josta hän valittaa, vaan pelkkä kunnan jäsenyys katsotaan riittäväksi perusteeksi. Mallia on pidetty kansainvälisesti vertaillen jossain määrin erityisenä³¹.

Toteuttamassamme kyselytutkimuksessa tiedusteltiin kaavoitusammattilaisten mielipiteitä valitusoikeuden nykyistä tarkemmasta kohdentamisesta. Vastaajille kerrottiin idea mallista, jossa valitusoikeus määräytyisi kaavatasojen mukaisesti siten, että maakuntakaavassa valitusoikeus olisi maakunnan asukkaalla, yleiskaavassa kuntalaisella ja asemakaavassa asianosaisella, jonka jälkeen vastaajilta tiedusteltiin, miten he suhtautuvat malliin. Malli otettiin kaavoitusammattilaisten piirissä vastaan erittäin positiivisesti, sillä peräti 62 prosenttia vastaajista suhtautui malliin myönteisesti, kun kielteisesti suhtautuvien osuus oli 26 prosenttia.

Tarkemmin ottaen valitusoikeus määräytyisi mallissa eri kaavatasoilla seuraavasti: Ylemmän tasoista kaavoista valitusoikeus on maakunnan tai kunnan asukkaalla. Kun kyse on toteuttamistason suunnitelmasta, valitusoikeus olisi asianosaisella samaan tapaan kuin rakennusluvassa. Maankäyttö- ja rakennuslain yhteydessä asianosaisuusasemaan perustuva valitusoikeus on sillä, jonka oikeudelliseen asemaan, velvollisuuteen ja etuun kaava välittömästi vaikuttaa. Kyse ei olisi hallintovalitukseen siirtymisestä vaan asianosaisuuteen liittyvästä kunnallisvalituksesta.

Nykyisen valitusoikeuden kohdentumattomuus tulee esiin myös siinä, että valittajalta ei vaadita aiempaa osallistumista kaavaprosessiin ennen valituksen tekemistä. Valittaja voi siis olla osallistumatta kaavaprosessiin millään lailla esimerkiksi kuulemisen aikana, ja tämän jälkeen tehdä valituksen tuomioistuimeen. Tämä mahdollistaa aiemmin tässä keskustelupaperissa esiin tuotujen jarrutusvalitusten tekemisen.

Kuvio 5: Miten suhtaudut siihen, että maakunnan asukas saisi valitusoikeuden maakuntakaavaan, kuntalainen yleiskaavaan ja asianosainen asemakaavaan tai jatkossa vastaavaan alemman tason kaavaan?



Näiltä osin Suomen järjestelmää pitäisi kehittää vastaamaan Ruotsin mallia, jossa valitusoikeuden saaminen edellyttää muistutuksen tekemistä kaavan tarkastusaihana³². Tämä ohjaisi osallistumista ja intressien yhteensovittamista kaavaprosessin aiempiin vaiheisiin, jolloin intressejä ei yhteensovitettaisi pitkistä käsittelyajoista kärsivissä tuomioistuinprosesseissa, etenkin kun kaavan sisältöä ei voida tuomioistuimessa muuttaa. Valitusoikeuden ei tulisi olla missään tilanteissa ensimmäinen osallistumisen väylä kaavoituksessa, vaan se muodostaa osallistumisen perälaudan.

Valitusoikeuden alan määrittäminen kaavatasojen mukaisesti takaisi valitusoikeuden kaikille, joita kulloinkin kyseessä oleva kaavapäätös tosiasiallisesti koskisi. Se myös ennaltaehkäisisi laajaan *actio popularis* -valitukseen liittyviä lieveilmiöitä, kuten esimerkiksi asiaan millään tapaa liittymättömien henkilöiden tekemiä jarrutusvalituksia. Vaatimus muistutuksen jättämisestä valitusoikeuden esiehtona ohjaisi osallistumista pitkien tuomioistuinprosessien sijasta kaavaprosessin aiempiin, vuorovaikutuksellisiin vaiheisiin, joissa kaavan sisältöä voidaan vielä muokata.



Valitusoikeus määräytyy kaavatasojen mukaisesti: maakuntakaavassa valitusoikeus olisi maakunnan asukkaalla, kuntakaavassa kuntalaisella ja toteuttamista koskevassa kaavassa asianosaisella.



Valitusoikeuden saaminen edellyttäisi Ruotsin mallin mukaisesti aiempaa osallistumista kaavaprosessiin (muistutuksen jättäminen).

31) Council of Europe (2011): Local and regional democracy in Finland. <https://rm.coe.int/09000016807193d2>, Articles 7 & 8, kohta 58)

32) Plan- och bygglag (2010:900), 13: 11

Kommenttipuheenvuoro: Eija Mäkinen, Vaasan yliopisto

Millaisena näette nykyisen valitusoikeuden laajuuden?

Suomalaisessa järjestelmässä valitusoikeus on laaja ja kunnan asukkaiden lisäksi myös järjestöt ja valtion viranomaiset voivat valittaa. Tämä kytkeytyy kunnalliseen itsehallintoon ja valitusoikeutta voikin kuvata osallistumisen perälaudaksi. Mutta kun olen tarkastellut kaavavalituksia, niin on hyvin harvinaista, että valittajalla ei olisi asiassa mitään omaa intressiään. Eli valittajat linkittyvät jollain tapaa siihen valituksen kohteena olevaan kaavaan.

Kuten olen selvityksessäni todennut, valitustyyppin muutos kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen ei tosiasiallisesti vaikuttaisi valittamiseen oikeutettujen piiriin kovinkaan paljoa, sillä asianosaisuuden tulkinnan pitäisi olla silloin hyvin laava.

Millaisena näette nykyisen kaavoitusjärjestelmän valitusten käsittelyajat?

Toki käsittelyajat hallinto-oikeuksissa voisivat olla nopeampia, sillä nykyinen, noin kymmenen kuukautta kestävä käsittely on kieltämättä pitkäikäinen aika. Toisaalta jo nyt asuntotuotannon kannalta kiireelliset ja yhteiskunnallisesti merkittävät asiat on käsiteltävä hallinto-oikeuksissa kiireellisesti. Näistä valitusajoista keskusteltaessa keskeisenä tekijänä ovat tuomioistuinlaitoksen resurssit, joiden toivoisi olevan kunnossa. Tämä on tärkeää jo oikeusvaltioperiaatteenkin näkökulmasta, sillä tuomioistuinlaitoksilla on oltava riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseksi. Resurssissa ei myöskään ole kysymys pelkästään rahasta, vaan myös osaamisesta.

Lisäksi on tärkeää muistaa, että näitä asioita ei voi myöskään aina tarkastella vain suppeasta tehokkuusnäkökulmasta, vaan laajemmin myös oikeusvaltioperiaatteesta käsin: viivästykselle ja harmistukselle ei voi mitään, sillä asiat pitää tutkia ja ratkaista huolellisesti – perustuslaki edellyttää tätä.

Millä tavoin kaavoitusprosessia voisi mielestäne kehittää, jotta sen laatua voitaisiin parantaa ja valituksia ennaltaehkäistä?

Osallistumisprosesseissa voisi mielestäni tuoda nykyistä paremmin kuntalaisten tietoon sen, että tuomioistuinmenettelyt eivät ole tarkoitettu prosesseiksi, joissa kiistellään tykkäämisasioista: se, ettei pidä jostakin, ei riitä onnistuneeksi valitusperusteeksi. Valitusmenettelyssä tarkastellaan kunnan toimien lainmukaisuutta, ei yksittäisen henkilön mielipidettä. Nämä asiat pitäisi saada käsiteltyä ja ratkaistua kaavoitusprosessin aiemmissa vaiheissa. Täten näkisin, että koulutuksellista otetta kaavoitusasioissa olisi varaa parantaa. Tässä pitää myös kysyä, että panostetaanko nykyään tarpeeksi kuntien kaavoitustoimen ja rakennusvalvonnan kouluttamiseen? Kuntalaisten kouluttaminen kaavoitukseen ja valitusprosessiin liittyvistä asioista on mahdollista vain, mikäli osaaminen kunnissa on riittävällä tasolla.

Kommenttipuheenvuoro: **Osmo Soininvaara**

Millaisena näette nykyisen valitusoikeuden laajuuden?

Tämä herättää minussa muutamia erilaisia ajatuksia. Tein 1970-luvulla yhden valituksen Keskuspuiston alueen muutoksista – lainsäädäntö oli silloin erilainen – enkä saanut valitusta käsiteltäväksi, sillä minun ei katsottu olleen naapuri. Näiltä osin kysymys ei ole helppo: voihan olla, että side tiettyyn alueeseen syntyy muutenkin kuin naapuruuden kautta. Mutta sitten on kyllä olemassa myös valitusoikeuden väärinkäyttöä: esimerkiksi sellaiseen toimintaan suhtaudun erittäin kriittisesti, että joku tekee valituksen kiristämistarkoituksessa, eli sanoo että maksakaa minulle näin ja näin monta tuhatta, niin vedän valitukseni pois. Tällainen toiminta on mielestäni selvä rikos ja se pitäisi ehdottomasti sanktioida.

Näiden jarrutusvalitusten osalta koko ongelma olisi voitettavissa sillä, että hallinto-oikeudet ryhtyisivät myötäsukaisiksi ja lajittelisivat valitukset heti alussa vailla valitusperusteita oleviin selviin jarrutusvalituksiin ja asiallisiin valituksiin. Tällaisella tehokkaalla esikarsinnalla hallinto-oikeuksien resurssit tulisivat paremmin käytetyiksi.

Millaisena näette nykyisen kaavoitusjärjestelmän valitusten käsittelyajat?

Käsittelyajat ovat pitkiä ja prosessit kankeita. Toki tämän ymmärtää, mikäli käsiteltävä asia on monimutkainen ja vaatii paljon oikeudellista puntarointia, mutta kuten edellä totesin, niin yksinkertaisten ja jopa vailla valitusperusteita olevien valitusten käsittelyä olisi mielestäni varaa jouduttaa. Kaikkinensa olisi hyvä investointi palkata lisää tuomareita.

Millä tavoin kaavoitusprosessia voisi mielestäne kehittää, jotta sen laatua voitaisiin parantaa ja valituksia ennaltaehkäistä?

Näkisin, että verkkomaailmassa on tässä suhteessa potentiaalia, sillä internet tarjoaa mahdollisuuksia tavoittaa asukkaita ja tarjoaa myös väylän mielipiteiden ilmaisulle. Mielestäni olisi ideaalia, mikäli kaavaan kohdistuvat eriävät mielipiteet saataisiin kattavasti tietoon jo silloin kun kaava on valmistelussa, eikä vasta sitten kun kaava on käytännössä jo tehty. En tunne juridiikkaa hyvin, mutta onhan myös esitetty, että valitusoikeus olisi sillä, joka on jättänyt muistutuksen kaavasta aiemmin ja näin ollen osallistunut prosessiin jo ennen tuomioistuimeen tehtävää valitusta – tätä mahdollisuutta voisi pohtia myös meillä.

Lisäksi eräs seikka, jonka voisin ekonomistina tuoda tässä esiin, on kiinteistöveron kaavamaisen luonteen muokkaaminen hieman erilaiseen suuntaan, sellaiseen mikä se muissa maissa tapaa olla. Kiinteistövero voisi riippua jollain tapaa tontin arvosta. Mikäli tontin arvoa heikennetään kaavoituksella, voisi sen huomioida kiinteistöveron alennuksella ja mikäli taas kaavoituksella tontin arvo nousee, voisi kiinteistövero nousta. Uskoisin, että tällaisella ratkaisulla myös kaupunkien tulot kasvaisivat, sillä keskimäärinhän kaupungit koko ajan paranevat.

Kommenttipuheenvuoro:

Riitta Mutikainen, korkein hallinto-oikeus

Millaisena näette tämänhetkisen kaavoitukseen liittyvän valitusprosessin?

Vuoden 2018 alusta laajasti käyttöön otettu valituslupajärjestelmä vaikuttaa valitusprosessiin siten, että useat KHO:n päätökset voidaan antaa entistä nopeammin. Valituslupajärjestelmä on ollut jo aikaisemmin voimassa osassa kaava-asioita, joten tästä on aikaisempaa kokemusta. Valitusten hidastava vaikutus ei ole ollut aina niin suuri kun on annettu ymmärtää – esimerkiksi Kallasilan tornitalohankkeeseen liittynyt valitus oli KHO:ssa vireillä vain muutaman kuukauden.

Yksittäisen kuntalaisen näkökulmasta asiaa lähestyttäessä eräs keskeinen ulottuvuus ovat oikeudenkäyntimaksut, jotka ovat nousseet: mikäli valitus hylätään, niin tällöin kansalainen joutuu maksamaan oikeudenkäyntimaksun.

Onko nykyinen valitusoikeus mielestänne riittävän toimiva?

Hallinnon läpinäkyvyyden kannalta valitusoikeudella voidaan hahmottaa olevan myös tietty ennakkollinen vaikutus hallinnon toimintaan, eli valitusoikeuden olemassaolon tunnistaminen voi jo itsessään ohjata toimintaa. Toisesta näkökulmasta tarkastellen totean, että kuntalaisilla saattaa valitettaessa olla vääriä oletuksia tuomioistuimen toimivallasta: tuomioistuinhan ei voi muuttaa kaavan sisältöä, vaan se voi vain kumota päätöksen tai hylätä valituksen.

Se että vain pieni osuus kaavavalituksista menestyy hallinto-oikeuksissa, kertoo mielestäni siitä, että hallinto ja kaavoitus toimii hyvin. Toki täytyy pitää aina mielessä, että meidän annamme vastauksen vain niihin valituksiin, joita tänne tehdään ja niillä perusteilla, joilla valitus tehdään.

On hyvin tärkeää ymmärtää, että valitusprosessissa kaavaa arvioidaan valitusperusteita vasten.

Miten kaavojen valitusten käsittelyaikoja voisi lyhentää?

Vuoden 2018 alusta laajentunut valituslupajärjestelmä tulee näkymään KHO:ssa siten, että kokonaiskäsittelyajat keskimäärin lyhenevät. Olen ymmärtänyt, että valitusten käsittelyaikoja haluttaisiin tehostaa rajustikin. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että valituslupan myöntämisperusteita ei tutkittaisi. Kun valituslupa myönnetään, oikeudenmukainen oikeudenkäynti lähtökohtaisesti vaatii, että osapuolia täytyy kuulla. Näissä tapauksissa asianosaisilla on myös jo perustuslaissa määritelty oikeus saada perusteltu päätös.

Valituslupa-asioissa käsittelyn nopeus syntyy osin siitä, että päätöstä ei tarvitse perustella, kun lupaa ei myönnetä. Mutta tämä ei tarkoita sitä, etteikö näissäkin tapauksissa oikeuskysymyksiä olisi pohdittu perusteellisesti. Valituslupa-asioita ei voi toisin sanoen lähettää paluupostissa takaisin ”ei valituslupaa”-leimalla varustettuna. Valituslupan myöntämisperusteet tulee ensin pohtia ja käydä läpi täällä meillä eli on varmistettava, onko asiassa prejudikaattiperustetta, ilmeistä virhettä, tai muuta painavaa syytä. Mikäli valituslupa myönnetään, niin tällöin asiassa tulee siis kuulla osapuolia, tapaus pitää ratkaista oikeudellisesti ja vielä antaa siitä perusteltu päätös. Nämä aspektit tuovat prosessiin ajallista pituutta, eikä sen kesto voi tiettyä rajaa pidemmälle tehostaa.

Kommenttipuheenvuoro: **Kristiina Rinkinen, Espoo**

Millaisena näette tämänhetkisen kaavoitukseen liittyvän valitusprosessin?

Kyllähän kaavavalitukset vievät paljon aikaa, siitä ei pääse mihinkään. Käytännössä valituksen myötä muutoin jouhevasti menneen asemakaavaprosessin kesto voi jopa kolminkertaistua. On toki kaikkien etu, että valitus tutkitaan, mutta se ei ole kenenkään etu, että prosessi kestää nykyisellään niin kauan. Pidän jarrutusvalittamista vain pienenä ongelmana, mutta toki lyhentyneet käsittelyajat vaikuttaisivat myös siihen, että jarrutusmielessä tehtyjen valitusten määrä laskisi, kun haluttua jarrutusvaikutusta ei enää olisikaan.

Onko nykyinen valitusoikeus mielestänne riittävän toimiva?

Yleisesti koen, että demokratiaan kuuluu oikeus hakea muutosta asioihin ja kaavoissa valittamisen idea on perimmälti laittomuuksien ehkäisemistä. Jos prosessissa on tapahtunut jotakin ihmeellistä, niin siitä pitää voida olla mahdollisuus valittaa. Tämä ei ole tässä se keskeinen asia, vaan pikemminkin muutoksenhaun prosessin kesto.

Kuntalaisten kuuleminen on kaavaprosessissa olennainen ja tärkeä osa – ympäristön käyttäjät kun ovat alueensa parhaita asiantuntijoita ja heiltä näistä asioista tulisikin kysyä. Mutta joskus tilanne on sellainen, että kaavan sisältö ei miellytä ja sitten haetaan vain jotkin perustelut sille,

että kaavasta voi valittaa: esimerkiksi selvitysten riittämättömyys on toimiva valitusperuste ja sillä voi jopa menestyäkin. Tällöin valitusten pitkät käsittelyajat tuntuvat kohtuuttomilta, ennen kaikkea, mikäli valituksen kohteena oleva kaava on esimerkiksi asuntotuotannon kannalta erityisen tärkeä.

Miten kaavojen valitusten käsittelyaikoja voisi lyhentää?

Jonkinlainen ennakkoseulonta olisi vastaus tähän. Ongelmana vain tuntuu olevan se, että sitä harjoitetaan jo nykyisinkin, mutta kovin huonolla menestyksellä – nykyinen ennakkoseulonta kun ei nopeuta asioiden käsittelyä mitenkään. Meillä pitäisi olla jonkinlainen mekanismi, jonka avulla vailla menestymismahdollisuuksia olevat valitukset saataisiin karsittua mahdollisimman nopeasti.

Tässä asiassa on kyse ennen kaikkea resursseista. Työntekijöiden määrän nostamisen lisäksi myös esimerkiksi asiakirjahallinnon sujuvoittaminen voisi tulla kyseeseen. En lähtisi rajoittamaan valituskirjelmien pituutta, mutta pidän hyvin tutkimisen arvoisena ajatuksena sitä, että valituskirjelmiin tulisi jonkinlainen struktuuri, mikä ohjaisi ilmaisia järjestelmällisempään suuntaan.



RAKLI

Elinkeinoelämän keskusliitto



Aula
Research

Kuvat: Kuvatoimisto Kuvio

