



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Yksityisen maanomistajan kaavoitusoikeus Ahvenanmaalla hallintokäytännön valossa

-menettely, kustannustenjako ja vaikutukset

Uudistuva maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

Tutkielma

Laatija:

Hanna Tainio

27.12.2023

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

Oppiaine: Maankäyttö- ja rakennusoikeus

Tekijä: Hanna Tainio

Otsikko: Yksityisen maanomistajan kaavoitusoikeus Ahvenanmaalla hallintokäytännön valossa -menettely, kustannustenjako ja vaikutukset

Ohjaaja: Martti Häkkänen

Sivumäärä: 72 sivua

Päivämäärä: 27.12.2023

Tutkielma käsittelee yksityisen maanomistajan oikeutta laatia asemakaava tai asemakaavan muutos omalle maalleen Ahvenanmaan maakunnassa. Lainsäädäntötoimivalta maankäyttöasioissa kuuluu itsehallinnon tuoman jaottelun mukaisesti Ahvenanmaan maakuntapäiville ja tämä mahdollistaa manner-Suomesta poikkeavan sääntelyn. Yksityistä, maanomistajan toteuttamaa kaavoitusta maakunnassa ei ole aiemmin oikeustieteellisesti tarkasteltu, kuten ei Ahvenanmaan kaavoitusnormistoa yleisemminkään. Tutkimus on luonteeltaan lainopillinen, joskin pääasiallisina lähteinä kirjallisuuden puuttuessa ovat kuntien hallintokäytäntö ja hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö.

Halutessaan kaavoittaa omistamansa maat yksin tai yhdessä muiden maanomistajien kanssa tulee maanomistajan ensin ottaa yhteyttä kuntaan. Kunnan tulee hyväksyä kaavahanke, kaavan laatija ja kaavan tavoitteet. Tämän jälkeen maanomistaja laatii tai laadituttaa kaavan, joka käsitellään kunnassa kuten kunnan itsensä laatima kaava. Kaavan saatua lainvoiman toteuttaa maanomistaja kaava-alueen, mukaan lukien yhdyskuntatekniikan, omalla kustannuksellaan. Kunta voi solmia maanomistajan kanssa maankäyttösopimuksen toteutukseen ja yleisten alueiden hallintaan liittyen. Varsinkin suuremmissa hankkeissa näin myös tehdään. Pääasiallisena linjana vaikuttaa olevan, että maanomistaja kustantaa ja toteuttaa koko alueen ja sen valmistuttua vastikkeetta luovuttaa kunnallistekniikan ja yleiset alueet kunnalle ylläpidettäviksi.

Menettely vaikuttaa olevan maakunnassa suhteellisen yleistä ja se nauttii niin maanomistajien kuin kuntienkin suosiota. Suurimpien hankkeiden yhteiskunnallinen vaikutus on merkittävä, sillä niillä tuotetaan maakunnan mittakaavassa suuria määriä asuntoja. Kaavoja on laadittu myös teollisuuden tarpeisiin. Samaa yksityistä kaavoitusta käytetään kuitenkin myös huomattavasti pienemmässä mittakaavassa, käsittäen esimerkiksi asemakaavan muutoksen vain yhden kiinteistön alueella, mikä taas mahdollistaa oikeuden saavutettavuuden jokaiselle kunnan jäsenelle ja tosiasiallisesti toteuttaa mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elinympäristöönsä.

Muutamasta yksityisestä kaavasta on valitettu hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus on perusteluissaan kiinnittänyt huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen maanomistajien kesken ja selvää on myös, että yksityinen kaavoitus edellyttää kunnan ohjausta. Kokonaisuutena menetelmä koetaan kuitenkin positiivisena ja toimivana toimijoiden keskuudessa.

Avainsanat: kaavoitus, maankäyttö, maanomistus

Sisällys

Lähteet	V
Lyhenteet	XIV
1 Johdanto	1
1.1 Yksityisen tahon oikeus asemakaavoittaa Ahvenanmaalla	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	1
1.3 Lähteet ja metodi.....	2
1.4 Rakenne	4
2 Itsehallinto ja lainsäädäntömenettely	5
2.1 Itsehallinnon historiallinen kehitys	5
2.2 Itsehallintolain asema Suomen valtiosäännössä.....	6
2.3 Kotiseutuoikeus	8
2.4 Maanhankintalupa.....	9
2.5 Lainsäädäntökontrolli ja suhde EU-oikeuteen	11
2.6 Kunnat, kaavoitus ja maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö	12
3 Yksityisen kaavoituksen yleiskuva	16
3.1 Lainsäädännöllinen pohja	16
3.2 Tapausten perustiedot.....	19
3.3 Maantieteellinen esiintyvyys	22
4 Yksityisen kaavoituksen menettely ja normisto	25
4.1 Johdanto	25
4.1.1 Lyhyempiä poimintoja hankkeista.....	25
4.1.2 Saltvik Bergkulla, asuinalue.....	27
4.1.3 Finström Björksäter, omakotitaloalue	28
4.2 Yhteydenotto kuntaan	31
4.3 Kaavan valmistelijan pätevyysvaatimukset	33
4.4 Kaavan tavoitteet	34
4.4.1 Säätely	34
4.4.2 Esimerkkejä yksityisten kaavahankkeiden tavoitteista	36

4.5	Kaava-alue	39
4.6	Valmistelu ja käsittely kunnassa.....	41
4.7	Kustannukset, täytäntöönpano ja maankäytösopimukset.....	43
4.7.1	Säätely	43
4.7.2	Lyhyempiä toimintoja hankkeista.....	46
4.7.3	Jomala Sviby, asuinalue pienkerrostaloille tai rivitaloille	48
4.7.4	Sund Slottsund, asuinalue	49
4.7.5	Finström Godby, asuinalue.....	50
4.8	Kesto.....	52
5	Oikeuskäytäntö	55
5.1	Kaksi lyhyempää toimintaa	55
5.2	Geta Havsvidden, lomakeskus ja vapaa-ajan rakentaminen.....	56
5.3	Jomala Gölby, teollisuusalue	61
6	Loppuluku.....	67
6.1	Yhteenvetoa ja vertailua	67
6.2	Johtopäätökset.....	71

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. WSOY 1988.

Hallberg, Pekka –Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka, Maankäyttö- ja rakennuslaki. Alma Talent 2020.

Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009 s. 131–198.

Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Lapin yliopistokustannus 2013.

Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely. Suomalainen lakimiesyhdistys 2016.

Prusi, Tuija, Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu 2013.

Koskelo, Pauliina – Spiliopoulou Åkermark, Sia – Kinnunen, Jouko – Sjölund, Anna-Lena – Williams, Rhodri C. – Jansson, Gunnar – Lindbäck, Peter, Den åländska hembyggsrätten -Rapport från seminariet Hembyggsrätt, näringsrätt, medborgarrätt - hörnstenarna i den åländska självstyrelsen i Helsingfors den 14 juni 2007. S. Spiliopoulou Åkermark (Red.). Ålands lagting & Ålands fredsinstitut, 2007.

Palmgren, Sten, Ålands självstyrelse. En introduktion för stadsrådets tjänstemän. Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:11.

Parlamentiska kommittén för hembyggsrätt, Betänkande från den parlamentiska kommittén för hembyggsrätt, jordförvärf och näringsrätt. Åländsk Utredningsserie 2009:4.

Suksi, Markku, Ålands konstitution. Åbo Akademis förlag 2005.

Sundberg, Jan – Sjöblom, Stefan, Det åländska självstyrets kvaliteter: Demokrati, resurser och kompetens. Svenska litteratursällskapet i Finland 2021.

Virallislähteet

Folkförbundsrådets beslut av den 24 juni 1921, käännösversio Ålands lagsamling 2017.

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

Högsta domstolen, utlåtande OH 2007/144, 27.12.2007.

Lagförslag nr 20/2016–2017, En revidering av plan- och bygglagen, 30.3.2017.

Lagutskottets betänkande 8/1996–1997 Reform av kommunallagstiftningen.

LS 3/1996–1997 Landskapsstyrelsens framställning Reform av kommunallagstiftningen.

RF 23/2006–2007. Ålands landskapsregeringens framställning till Ålands lagting för ny plan- och bygglag för landskapet Åland.

RP 73/1990 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland.

Social- och miljöutskottets betänkande 11/2006–2007, 19.9.2007 sekä siihen annettu lagutskottets utlåtande 2006–2007, 30.8.2007.

Stora utskottets betänkande 1/2006–2007, 21.9.2007.

Ålandsdelegationen Nr 44/07, Helsingfors/Mariehamn 5.11.2007.

Ålandsöverenskommelsen av den 27 juni 1921, käännösversio Ålands lagsamling 2017.

Internetlähteet

Bergkulla stiftelsen, kotisivu www.bergkulla.ax Luettu 4.11.2023.

Geta kommun. Generalplan och detaljplaner i Geta kommun.

Hem → Kommunverksamhet → Boende och miljö → Generalplan och detaljplaner i Geta kommun. Publicerad 24.1.2021. Uppdaterad 17.3.2021.

<https://www.geta.ax/kommunverksamhet/boende-och-miljo/generalplan-och-detaljplaner-geta-kommun> Luettu 1.11.2023 ja 22.12.2023.

Geta kommun. Samråd 23 november kl 14.00 gällande förslag till detaljplan för Havsvidden 5. Hem → anslagstavla. Julkaistu 9.11.2022. Päivitetty 1.12.2022.

<https://www.geta.ax/anslagstavla/samrad-23-november-kl-1400-gallande-forslag-detaljplan-havsvidden-5> Luettu 9.11.2023.

Havsvidden Resort, kotisivu www.havsvidden.com Luettu 4.11.2023.

Kotimaisten kielten keskus. Suomi-ruotsi suursanakirja 2023.

<https://kaino.kotus.fi/suomi-ruotsi/> Luettu 1.11.2023.

Käringsund Resort & Conference, kotisivu www.karingsund.ax Luettu 4.11.2023.

Slottsund asuinalue, kotisivu www.slottsund.ax Luettu 4.11.2023.

Svinö stugby, kotisivu www.svinostugby.ax Luettu 4.11.2023.

Ålands radio och tv. Nytt bostadsområde i Sund. Publicerad 10.3.2016. Uppdaterat 30.8.2016. <https://alandsradio.ax/nyheter/nytt-bostadsomrade-sund>
Luettu 28.10.2023.

Ålands statistik- och utredningsbyrå. Befolkningsrörelsen tredje kvartalet 2023. Publicerad 27.10.2023. <https://www.asub.ax/sv/statistik/befolkningsrorelsen-tredje-kvartalet-2023> Luettu 1.11.2023.

Ålands statistik- och utredningsbyrå. ÅSUBs statistikdatabaser.

Hem → Statistik → Befolkning → Befolkningsrörelsen → Befolkningsrörelsen, hela Åland 1971-2022 efter befolkningsrörelse och år.

https://pxweb.asub.ax/PXWeb/pxweb/sv/Statistik/Statistik_BE_Befolkningsr%c3%b6relsen/BE012.px/chart/chartViewLine/ Luettu 15.11.2023.

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus 20.3.2018 t. 1255

Ahvenanmaan hallinto-oikeus 113/2015 3.12.2015

Ahvenanmaan hallinto-oikeus 6/2016 21.1.2016

Ahvenanmaan hallinto-oikeus 20/2016 11.3.2016

Ahvenanmaan hallinto-oikeus 21/2016 11.3.2016

Ahvenanmaan hallinto-oikeus 20/2017 26.4.2017

Ahvenanmaan hallinto-oikeus 28/2017 31.05.2017

Ahvenanmaan hallinto-oikeus 105/2020 21.12.2020

Ahvenanmaan hallinto-oikeus 74/2021 13.10.2021

Ahvenanmaan hallinto-oikeus 75/2021 13.10.2021

Muut lähteet

Ahvenanmaan maakuntahallitus, infrastrukturavdelningen, sähköposti 28.11.2022.

Ahvenanmaan maakuntahallitus, lainvalmisteluyksikkö, sähköposti 7.12.2022 ja 22.3.2023.

Eckerö kommun, Avgifter för tillsyn inom byggnadstekniska nämndens verksamhetsområde i Eckerö kommun år 2023.

<https://www.eckero.ax/sites/default/files/attachments/page/Bilaga%20KF%207.10.2022%2C%20C2%A7%2058%20Avgift%20Byggnadstillsyn%202023.pdf>

Finströms kommun, Taxor & Avgifter 2023.

<https://www.finstrom.ax/sites/default/files/attachments/page/Taxor%20och%20avgifter%202023.pdf>

Geta kommun, Avgifter och taxor 2023.

<https://www.geta.ax/sites/default/files/attachments/page/Avgifter%20och%20taxor%202023%20FINAL.pdf>

Jomala kommun, Budget år 2023 Ekonomiplan 2024–2025. Antagen av kommunfullmäktige den 20 december 2022 § 75.

<https://www.jomala.ax/sites/default/files/attachments/page/0.6. budget 2023 slutlig version.pdf>

Jomala kommun, Planläggningstaxor 2023 för Jomala kommun.

<https://www.jomala.ax/sites/default/files/attachments/tariff/planlaggningstaxor 2023.pdf>

Jomala kommun, sähköposti 20.12.2022.

Mariehamns stad, sähköposti 14.4.2023.

Valtiovarainministeriö, Manner-Suomen kuntakonsernien, kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset vuonna 2022. Muistio 14.6.2023.

https://vm.fi/documents/10623/112271229/Kuntakonsernien-kuntien-kuntayhtymien+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6smuistio+vuodelta+2022_14.6.2023.pdf/a395ef22-e444-d2b9-b65e-960a95d131eb/Kuntakonsernien-kuntien-kuntayhtymien+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6smuistio+vuodelta+2022_14.6.2023.pdf?t=1686818863612

Ålands statistik- och utredningsbyrå. Kommunernas och Kommunalförbundens ekonomi och verksamhet 2022. Statistik 2023:2.

<https://www.asub.ax/sites/default/files/media/document/BOKSLUT22.pdf>.

Ålands statistik- och utredningsbyrå, sähköposti 28.11.2022.

Hallintopäätökset

Eckerö

Käringsund

Ansökan om upphävande av detaljplan 22.6.2020.

Eckerö kommunfullmäktige 15.12.2022 protokoll, diaarinumero BTN 174/2020.

Planbeskrivning över upphävande av detaljplan för lantbruksområde samt ändring och utvidgning av detaljplan för semesterområde i Storby by i Eckerö kommun 6.9.2022.

Finström

Björksäter

Anhållan om ändring av detaljplan, 25.4.2016, ankom 2016-04-26/225.

Anhållan om ändring av detaljplan 6.11.2017, ankom 2017-11-08/436.

Finströms kommun, Bamböle by, Planbeskrivning över detaljplanändring, 3.6.2016.

Finströms kommun, Beskrivning över detaljplaneändring 9.8.2010.

Finström kommunstyrelsen 16.2.2017 protokoll.

Finströms kommun, Samhällsnämnden 29.1.2019 protokoll 1/2019.

Finströms kommun, Tjänstemannautlåtande. Datum: 19.12.2017.

PM 2018-04-21 rev. 2 Angående områdesutveckling Björksäter (från markägaren).

Sakkunnigutlåtande om detaljplanändring. Ansökan daterad 6.11.2017. 28.1.2019.

Godby

Ansökan om att börja detaljplanering, e-post Planering bostadsområde från sökande till kommunen, 9.11.2019 sekä sähköpostikeskustelu maanomistaja ja kunnan edustaja, otsikolla Sv: Planering bostadsområde, 9.11.2019–22.12.2020.

Finström, Godby, Berghägnad. Detaljplan för fastigheterna 20:3 och 20:4. Genom detaljplanen bildas kvarteren 132 - 141, park-, naturskydds-, jordbruks-, special- och gatuområden. Antagen av samhällsnämnden den 18 januari 2022 § 8. Beslutet har vunnit laga kraft den 9 mars 2022. Kungjord den 16 mars 2022.

Finström Godby, Ändring av delgeneralplan för fastigheterna 20:3, 20:4 och del av 19:0, 24.9.2021.

Finström Godby, Ändring av delgeneralplan för fastigheterna 3:22, 20:1, 20:3, 20:4 och del av 19:0, 9.11.2021.

Finströms kommun, Beskrivning över detaljplan för Berghägnad 30.9.2021.

Finströms kommun, Beskrivning över detaljplan för Berghägnad, 10.11.2021.

Finström kommunfullmäktige 3.2.2022 protokoll.

Finströms kommun, Samhällsnämnden 25.2.2020 protokoll 1/20.

Finströms kommun, Samhällsnämnden 18.1.2022 protokoll 1/22.

Finström, Ändring av delgeneralplan för fastigheterna 3:22, 20:1, 20:3, 20:4 och del av 19:0 i Godby by. Antagen av kommunfullmäktige den 3 februari 2022 §12. Planen har vunnit laga kraft den 9 mars 2022. Kungjord den 16 mars 2022.

Markanvändningsavtal Finströms kommun, Finströms kommunaltekniska AB och markägaren, december 2021. (Huom. Ei allekirjoitettu versio.)

Målsättningarna till detaljplanen för Berghägnaden (Omfattar fastigheterna 60-408-20-3, 60-408-20-4, 60-408-3-22), 17.6.2021.

Målsättningar för ändring av delgeneralplanen gällande fastigheterna 60-408-20-3 ja 60-408-20-4, 23.6.2021.

Utlåtande planläggningsgrupp: Protokoll från granskning av förslag till delgeneral samt detaljplan för Berghägnaden, 4.10.2021.

Geta

Havsvidden

Geta kommunstyrelsen 11.5.2022 protokoll 4/2022.

Geta kommunstyrelse 16.1.2023 protokoll 1/2023.

Jomala

Flygfyren

Ansökan om detaljplanering för fastighet 10.12.2020, markägaren, diaarinumero 543_2020.

Avtal om markanvändning, markägaren och Jomala kommun, 2.11.2022, diaarinumero 543_2020.

Jomala kommun, Beskrivning över detaljplan (Detaljplan för fastigheten 170-424-8-0), 11.3.2022, diaarinumero 543_2020.

Jomala kommunstyrelsen 7.11.2022 protokoll, diaarinumero 543_2020.

Gölby

Jomala kommunstyrelsen 12.6.2018, protokoll.

Ingby

Anhållan 14.12.2018, diaarinumero 714_2018.

Jomala kommun, Beskrivning över detaljplan, 17.5.2021, diaarinumero 714_2018.

Jomala kommunstyrelsen 23.8.2022 protokoll, diaarinumero 714_2018.

Kalmarnäs

Anhållan om detaljplanering, 22.9.2021, diaarinumero 271_2021.

Föravtal, Jomala kommun och markägare, 8.3.2023, diaarinumero 271_2021.

Jomala kommunstyrelsen 27.3.2023 protokoll, diaarinumero 217_2021.

Jomala kommun, Västerkalmare by, planbeskrivning över detaljplan 19.10.2022,
viimeisin päivitys 26.1.2023, diaarinumero 271_2021.

Solberget lagret

Anhållan om detaljplanändring 14.11.2022, diaarinumero 361_2022.

Jomala kommunstyrelsen 24.4.2023 protokoll, diaarinumero 361_2022.

Jomala kommun, Österkalmare by, Beskrivning över detaljplaneöndring för tomt i
kvarter 43615 i Österkalmare by (436), 3.1.2023, diaarinumero 361_2022.

Sviby

Anhållan om detaljplanering, markägaren, 8.12.2020, diaarinumero 400_2020.

Avtal om markanvändning och överlåtelse av fast egendom, markägaren och Jomala
kommun 12.6.2023, diaarinumero 400_2020.

Föravtal markägaren och Jomala kommun, 12.6.2023, diaarinumero 400_2020.

Jomala kommunstyrelsen 19.6.2023 protokoll, diaarinumero 400_2020.

Jomala, Sviby by, Detaljplan för fastigheterna Flygfältshuset 12:1 och Framnäs 6:82,
lainvoimainen 28.7.2023, diaarinumero 400_2020.

Sviby by, planbeskrivning över detaljplan, 2.2.2022, lainvoimainen 28.7.2023,
diaarinumero 400_2020.

Önningeby

Anhållan om detaljplanering 5.3.2021 diaarinumero 417_2020.

Avtal om markanvändning och överlåtelse av fast egendom, Jomala kommun och markägarna 15.4.2023, diaarinumero 417_2020.

Jomala kommunfullmäktige 2.5.2023 protokoll, diaarinumero 417_2020.

Jomala kommun, Önningeby by, planbeskrivning över detaljplan, 19.11.2021, viimeinen päivitys 15.02.2023, diaarinumero 417_2020.

Lumparland

Arrendeavtal markägaren och Lumparlands kommun 15.4.2021.

Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor.

Markanvändningsavtal markägaren och Lumparlands kommun, 15.4.2021.

Saltvik

Bergkulla

Anhållan om godkännande för målsättningar för detaljplan, 6.5.2011, Dr. 40/EAA.

Detaljplan för Bergkulla RN:R 1:79 samt del av Sandkärr RN:R 1:29 (erillinen kunnasta lähetetty pdf-dokumentti, josta ilmenee asian käsittely kunnassa, mutta se ei ole pöytäkirjan muodossa) 2008–2009.

Detaljplaneändring och detaljplan för Bergkulla, Wassböle enstaka hemman (erillinen kunnasta lähetetty pdf-dokumentti, josta ilmenee asian käsittely kunnassa, mutta se ei ole pöytäkirjan muodossa) 2011–2012.

Detaljplaneändring för Bergkulla, Wassböle enstaka hemman (erillinen kunnasta lähetetty pdf-dokumentti, josta ilmenee asian käsittely kunnassa, mutta se ei ole pöytäkirjan muodossa) 2013.

Detaljplaneändring för Bergkulla, Wassböle. (erillinen kunnasta lähetetty pdf-dokumentti, josta ilmenee asian käsittely kunnassa, mutta se ei ole pöytäkirjan muodossa) 2017.

Saltviks kommun, Wassböle enstaka hemman. Beskrivning över detaljplaneändring och detaljplan för Bergkulla i Saltvik, Wassböle enstaka hemman (432).

Diaarinumero 40/EAA/2011. 18.11.2011, viimeisin päivitys 4.6.2012.

Granskog

Detaljplaneändring för området Granskog i Tängsöda (erillinen kunnasta lähetetty pdf-dokumentti, josta ilmenee asian käsittely kunnassa, mutta se ei ole pöytäkirjan muodossa).

Lillhop

Saltviks kommun, Planbeskrivning över detaljplaneändring för Lillhop i Ödkarby (435), 23.2.2015.

Solhöjden

Saltvik kommunfullmäktige, 14.2.2022, protokoll, 1/2022.

Saltviks kommun, Ödkarby by, Detaljplanändring för tomterna 4 och 5 i kvarter 7 i detaljplan för Solhöjden, planbeskrivning, 15.11.2021.

Södernäs

Ansökan om ändring detaljplan, 21.8.2018, diaarinumero Byggn 63/BN/2018.

Saltvik kommunfullmäktige 4.3.2019 protokoll, 2/2019.

Saltviks kommun, Haraldsby by, Detaljplanändring för tomterna 123 och 4 i kvarter 33 i Södernäs, planbeskrivning, 27.12.2018.

Sund

Prästö

Beskrivning över detaljplan för Kisloffsudden i Bomarsund med Prestö By, 5.9.2019, viimeisin päivitys 9.1.2020.

Förslag till målsättningar för detaljplan för fastigheterna 6:34, 6:86-6:87, 6:148 och 6:151-6:152 i Bomarsund med Prestö by, 4.3.2019.

Sund kommunfullmäktige 21.01.2020 protokoll.

Slottsund

Beskrivning över detaljplan för Slottsund 1:19 i Tosarby by, 13.1.2016, viimeisin päivitys 2.2.2017.

Markanvändningsavtal Sunds kommun och markägaren 18.9.2018.

Sund kommunfullmäktige 16.5.2017 protokoll.

Lyhenteet

HO	hallinto-oikeus
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PBL	plan- och bygglag (2008:102) för landskapet Åland
PL	perustuslaki (731/1999)
ÅFD	Ålands förvaltningsdomstol

1 Johdanto

1.1 Yksityisen tahon oikeus asemakaavoittaa Ahvenanmaalla

Plan- och bygglag för landskapet Åland (2008:102, PBL), eli kaavoitusta ja rakentamista sääntelevä laki Ahvenanmaan maakunnassa, antaa yksityiselle maanomistajalle oikeuden laatia asemakaava omalle maalleen, joko yksin tai yhdessä muiden maanomistajien kanssa. Kyseessä voi olla joko täysin uusi kaava tai asemakaavan muutos. Kaavoitusta tahtovan maanomistajan tulee ottaa yhteyttä kuntaan ja hyväksyttää suunnitelmansa alustavasti. Mikäli kunta suhtautuu hankkeeseen positiivisesti, voi maanomistaja aloittaa kaavoitusprosessin, joka etenee kunnassa samoin kuin kunnan itsensä tekemä kaavoitus. Prosessin lopputulema saattaa olla jopa kokonainen asuinalue, minkä yksityinen maanomistaja, joko yksityishenkilö tai esimerkiksi rakennusalan yritys, toteuttaa. Toisaalta menetelmää voidaan käyttää myös huomattavasti pienemmässä mittakaavassa, esimerkiksi käsittäen vain yhden kiinteistön.

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Yksityisestä kaavoitusoikeudesta, tai ylipäänsä kaavoituksen sääntelystä Ahvenanmaalla ei ole aikaisempaa tutkimusta. Tässä tutkielmassa luon yleiskuvan siitä, mitä yksityinen kaavoitusoikeus tarkoittaa ja kuvaan menettelyn yleisyyttä maakunnassa siinä laajuudessa, kuin käsiini saamani lähdeaineisto sen mahdollistaa. Yksityinen kaavoitusoikeus tai yksityisen kaavoitusoikeus eivät ole virallisia tai vakiintuneita termejä, mutta käytän niitä tässä tutkielmassa kuvaamaan sitä oikeustilaa ja prosessia, jonka mukaan maanomistajalla on oikeus työstää ehdotus asemakaavaksi omalle maalleen. Selvytyden vuoksi mainittakoon jo tässä, että yksityinen kaavoitusoikeus on alisteinen kunnan hyväksynnälle. Yleiskuvan antaminen on tarkoittanut väistämättä sitä, että olen joutunut tinkimään syvyydestä. Nimenomaan yksityistä kaavoitusta koskien olen toki selvittänyt lainsäädännöllisen tilan niin hyvin kuin siitä tietoa on saatavilla. Sen sijaan kaavoitusta yleisesti koskevat normit olen ottanut annettuna niihin sen enempää huomiota kiinnittämättä. Yksikään kaavoitusta koskeva normi ei ole tarpeeton yksityistä kaavoitusta tutkittaessa, kääntäen jokainen kaavoitusta koskeva normi on tärkeä, sillä kaavan sisältöä ja kaavoitusmenettelyä muutoin koskevat samat säännöt riippumatta siitä, kenen aloitteesta ja kustannuksella kaavoitus toteutetaan. Tapausesimerkkejä käsitellessäni olen kuitenkin pyrkinyt jättämään pois kaiken, mikä ei erityisesti ja nimenomaisesti valaise niitä erityispiirteitä, joita yksityinen kaavoitusoikeus tuo mukanaan. Tutkielmani vastaa

kysymyksiin millaisena yksityisen kaavoitusoikeus käytännössä näyttäytyy, miten menettelystä koituvat kustannukset kohdentuvat, mikä on hankkeiden keskimääräinen kesto ja mitä yksityisellä kaavoituksella voidaan saada aikaan.

1.3 Lähteet ja metodi

Tutkielmani varsinaisen leipätekstin pääasiallisena lähteenä on Ahvenanmaan kuntien hallintoelinten pöytäkirjat koskien yksityishenkilöiden jättämien kaavoitushankehakemusten käsittelyä sekä näihin hankkeisiin liittyvät muut asiakirjat, joita olen kunnilta saanut. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä valaista lähdeaineistoni keräämiseen liittyviä näkökohtia. Ahvenanmaalla on 16 kuntaa, joille kaikille lähetin ensimmäisen kerran sähköpostiviestin marraskuussa 2022. Kerroin kirjoittavani tutkielmaa PBL 33 § yksityisen maanomistajan oikeudesta laadituttaa asemakaava omalle maalleen, kysyin, onko menettelyä sovellettu kunnassa ja jos on, pyysin lähettämään mahdollisiin hankkeisiin liittyvät asiakirjat. Lähetin uuden, samansisältöisen viestin huhtikuussa 2023 niille kunnille, jotka eivät edelliseen olleet vastanneet. Elokuussa 2023 olin puhelimitse yhteydessä niihin kuntiin, jotka edelleenkään eivät olleet vastanneet. Lopputuloksena kuusi kuntaa on lähettänyt minulle asiakirjoja, kolme on vastannut, että heillä ei kysymiäni yksityisiä kaavahankkeita ole ja loput seitsemän kuntaa eivät ole toimittaneet pyyntöni mukaisia asiakirjoja. Oikeuskäytännön myötä sain kuitenkin yhden kunnan lisää käsiteltäväksi tutkielmassani. Tilastotoimisto ja maakuntahallituksen kiinteistöosasto vastasivat, että heillä ei ole aiheesta tilastoja tai dokumentoitua tietoa¹.

Ollessani yhteydessä kuntiin kävi esille, että ensinnäkään kaavahankkeita ei ainakaan kaikissa kunnissa erikseen tilastoida tai arkistoida sen mukaan, koskevatko ne yksityistä vai kunnan laatimaa kaavaa ja näin ollen yksityisten kaavahankkeiden yleisyys täytyisi kunnan selvittää käsin laskemalla. Lisäksi lienee syytä huomioda, että Ahvenanmaan maakunnassa on hieman yli 30 000 asukasta² ja kuntia on 16. Suhdeluku johtaa väistämättä siihen, että monet kunnat ovat pieniä ja niissä resurssit tietopyyntöihin vastaamiseen saattavat olla rajalliset. Vastausten hajanaisuuden lisäksi myös tullessa materiaalissa on variaatiota. Yhdestä kunnasta sain erään

¹ Ahvenanmaan maakuntahallitus, infrastruktuuravdelningen, sähköposti 28.11.2022 ja Ålands statistik- och utredningsbyrå, sähköposti 28.11.2022.

² Ålands statistik- och utredningsbyrå, Befolkningsrörelsen tredje kvartalet 2023. Luettu 1.11.2023.

kaavahankkeen osalta yhden asiakirjan, kaavaselostuksen. Toisaalta taas Finströmin kunnassa Godbyn keskustaajamaan kaavoitettua asuinaluetta koskien kunnan virkamiehen minulle jakamat kansiot sisälsivät 166 tekstitiedostoa ja 18 kuvaa. Saamieni vastausten rajallisuus ensinnäkin estää kokonaisvaltaisen kuvan luomisen yksityisten kaavahankkeiden sisällöllisestä tyypittelystä ja maantieteellisestä jakautumisesta. Samalla materiaalin laajuudellinen vaihtelevuus tapauksia toisiinsa verraten rajoittaa saatavilla olevien yksityiskohtaisten tietojen sisältöä ja määrää. Käsittelen tutkielmassani tavalla tai toisella kaikkia näitä saamiani tapauksia, toisia laajemmin ja toisia suppeammin.

Tutkielmani on lähtökohtaisesti lainopillinen, sillä se käsittelee voimassa olevan oikeuden sisältöä ja yrittää tulkita sitä. Tutkimustehtävänä on oikeussäännösten sisällön selvittäminen. Ilmauksella lähtökohtaisesti lainopillinen tarkoitan sitä, että tutkielmani lähdemateriaalin painopiste eroaa traditionaalisen lainopin metodista. Toisaalta en myöskään ole kytkenyt tutkimuskysymystä yksityisestä kaavoituksesta esimerkiksi ympäristöoikeuden laajempaan systematiikkaan.³ Esittelen tutkielmassani relevantin lainsäädännön, sen esityöt sekä hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. Tutkielman sekä määrällisesti että laajuudeltaan suurin lähdeaineisto koostuu kuitenkin kuntien hallintopäätöksistä liitteineen. Optimi tilanne olisi käyttää suuremmassa määrin velvoittavista oikeuslähteistä johdettavia argumentteja ja *täydentää* tutkielman lähdeaineistoa sallituilla oikeuslähteillä. Asian laadusta, kirjallisuuden puuttumisesta, esitöiden suppeudesta ja tuomioistuinratkaisujen vähäisestä määrästä johtuen on tilanne kuitenkin tietyllä tapaa päinvastainen. Teoreettisesti kuntien asiakirjojen ja niistä ilmenevien hallintopäätösten käytön lainopillisen tutkielman lähteinä ylipäänsä näin suuressa määrin voisi kyseenalaistaa. Tässä tutkielmassa niillä kuitenkin on suuri painoarvo, ei ehkä parhaina mutta hyvin pitkälti ainoana lähteinä, joiden kautta tutkittavana olevasta ilmiöstä on tietoa saatavilla. Toisaalta taas lainkäyttäjälle on kaavoitusasioissa jätetty laajahko harkintavalta ja sääntelyssä ilmaistaan tavoitteita, mikä osaltaan puoltaa ilmiön tarkastelua hallintokäytännön kannalta. Huolimatta siitä, että tarkastelen hallintokäytäntöä sellaisena kuin se on, ei tutkielmani silti ole myöskään puhtaasti empiirinen oikeustutkimus, vaikka siinä on

³ Katso lainopin määritelmästä Aarnio 1988, s. 48, sen suhteesta lainkäyttöön (Aarnio käyttää myös sanaa arkikäyttö) s. 53–54 ja oikeuslähdeopista esim. s. 218–222. Aarnio kuvaa myös teoriaa oikeudellisesta käytännöstä osana oikeusteorian alaa ja oikeudellisen ratkaisun teoriaan liittyä tuomioistuinten ratkaisutoiminta ja hallintotoiminta, s. 50.

vahva käytännönläheinen leima. Tutkielmassani tarkastelen yksityistä kaavoitusoikeutta sekä lainopillisesta että empiirisestä näkökulmasta.

1.4 Rakenne

Tutkielman luvussa kaksi esittelen lyhyesti Ahvenanmaan itsehallinnon historiallisen kehityksen ja nykytilan. Itsehallinto on syy sille, minkä vuoksi Ahvenanmaan lainsäädäntö eroaa Manner-Suomesta. Itsehallintoon kytkeytyy vahvasti myös sääntely ja rajoitukset kiinteän omaisuuden hankkimisesta ja omistamisesta maakunnassa, mikä osaltaan on merkityksellistä kaavoitusta käsiteltäessä. Luvussa kaksi käytettyjen, Ahvenanmaan hallintoon liittyvien käsitteiden suomenkieliset käännökset on poimittu Sten Palmgrenin teoksesta *Ålands självstyrelse, en introduktion för stadsrådets tjänstemän*. Luvussa kolme kerron yksityisen kaavoituksen normipohjasta ja esiintyvyydestä. Luvussa neljä valaisen menettelyä yleisellä tasolla hallintokäytännön avulla ja käsittelen yksityiskohtaisesti ne lain vaatimukset ja menettelyä ohjaavat säännökset, jotka yksityiseen kaavoitukseen liittyvät sekä annan esimerkkejä siitä, miten ne käytännössä näyttäytyvät. Luvussa viisi tarkastelen yksityisiin kaavahankkeisiin liittyvää oikeuskäytäntöä ja käsittelen lähemmin kolme hanketta, joiden ratkaisujen perusteluista on poimittavissa relevantteja argumentteja nimenomaan siihen erityispiirteeseen liittyen, että kaavat on laadittanut yksityinen maanomistaja kunnan hyväksynnällä ja ohjauksen alla.

2 Itsehallinto ja lainsäädäntömenettely

2.1 Itsehallinnon historiallinen kehitys

Ahvenanmaan itsehallinnon juuret ulottuvat 1920-luvulle. Ahvenanmaalaiset olivat huolissaan vasta itsenäistyneen Suomen tilasta, vapaussodan tuomasta epävarmuudesta ja myös oman kielensä ja kulttuurinsa tulevaisuudesta. Näistä syistä Ahvenanmaalla nousi toivo ja myös konkreettinen pyrkimys kuulua Ruotsin valtakuntaan. Suomi ei kuitenkaan halunnut Ahvenanmaasta luopua ja kompromissina säädettiin ensimmäinen itsehallintolaki, Lag om självstyrelse för Åland 6.5.1920 (FFS 124/1920). Kansojen neuvosto vahvisti vuonna 1921 Ahvenanmaan kuulumisen Suomelle itsehallinnollisena alueena.⁴ Tälle päätökselle on aikojen saatossa kehittynyt kansanoikeudellinen ja/tai yleisesti tunnustettu tapaoikeudellinen asema, vaikkakin sitä ei koskaan ole varsinaisesti kansainväliseksi sopimukseksi saatettu⁵. Jo tässä Kansojen neuvoston päätöksessä mainitaan itsehallinnon tarkoituksena muun muassa maaomistuksen säilymisen paikallisten asukkaiden käsissä⁶. Muutama päivä myöhemmin tekivät Suomi ja Ruotsi sopimuksen Ahvenanmaan asemasta ja tämä sopimus liitettiin Kansojen neuvoston päätökseen. Sopimusta kutsutaan nimellä Ålandsöverenskommelse.⁷ Sopimuksen tarkoituksena oli, sen ensimmäisen kohdan mukaan, varmistaa ja taata Ahvenanmaan saariston kansalle heidän oman ruotsin kielensä, kulttuurinsa ja paikallisten perinteidensä säilyminen. Seuraavana vuonna säati Suomen eduskunta lain, lag innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning 11.8.1922 (FFS 189/1922) täydentämään itsehallintolakia ja takaamaan tietyt Ahvenanmaata koskevat säännökset. Laista käytetään nimeä garantilagen (takuulaki). Termin kotiseutuoikeus sijasta käytetään ilmaisua

⁴ Mukailten Palmgren 2023, s. 14.

⁵ Katso Ålandsöverenskommelsenin oikeushierarkisesta statuksesta Suksi 2005, s. 485. Ålandsöverenskommelse on saanut tapaoikeudellisen statuksen kansanoikeudessa ja sen voidaan katsoa olevan sitova kansainvälinen sopimus, sitä ei kuitenkaan sinällään ole otettu Suomen oikeusjärjestykseen erillisenä säännöksenä. Toisaalta sen sisältö on kuitenkin itsehallintolakien (alkuperäisten ja uudistusten) ja kiinteän omaisuuden hankintaa sääntelevän Jordförvärvslag (1975:7) för Åland kautta implementoitu.

⁶ Folkförbundsradets beslut av den 24 juni 1921.

⁷ Ålandsöverenskommelsen av den 27 juni 1921. Sopimuksen mukaan ahvenanmaalaisella oli oikeus ostaa takaisin kiinteistö, jos se on myyty sellaiselle, kenellä ei ole kotiseutuoikeutta. Tämä oikeus on sittemmin poistettu. Kotiseutuoikeudesta käytetään termiä hemortsrätt, riippuen kuitenkin käännöksestä.

”laillinen asumus ja kotiseutu”.⁸ Itsehallintolaki uudistettiin 1951 (självstyrelselag för Åland 28.12.1951, ÅFS 5/1952) ja sen 4 ja 5 § määrittelevät kotiseutuoikeuden sekä maanhankintaoikeuden ja siihen liittyvän lupamenettelyn.

2.2 Itsehallintolain asema Suomen valtiosäännössä

Nykyinen itsehallintolaki on vuodelta 1991 (självstyrelselag (1991:71) för Åland)⁹. Itsehallinnon, kotiseutuoikeuden ja maanhankintasäännösten nykytilaa ja vaikutuksia tarkastellaan lyhyesti seuraavassa. Itsehallintolaki muistuttaa perustuslakia siltä osin, että itsehallintolaissa määritellään Ahvenanmaan konstituutio ja muut perustavaa laatua olevat kysymykset. Itsehallintolaki ei kuitenkaan ole juridisesti sama asia, kuin perustuslaki¹⁰. Perustuslain säännöksistä ne, jotka eivät yksiselitteisesti kuulu Ahvenanmaan lainsäädäntövallan piiriin, pätevät Ahvenanmaalla yhtä vahvasti kuin mantereella, esimerkiksi voidaan mainita esimerkiksi perusoikeudet. Samalla taas omaisuudensuoja saa Ahvenanmaalla kiinteistöomistuksen osalta oman leimansa.¹¹ Toisaalta perustuslain muuttaminen voi tapahtua ainoastaan erikseen säädetyssä perustuslain muuttamisjärjestyksessä Suomen eduskunnassa. Itsehallintolaki ja jordförvärvslag (jordförvärvslag (1975:7) för Åland), joka sääntelee maaomaisuuden hankintaa, ja jotka tässä yhteydessä niiden nauttiman staattisen suojan vuoksi ovat normihierarkisesti samantasoisia keskenään, taas voidaan muuttaa ainoastaan *sekä* maakuntapäivien *että* eduskunnan hyväksymisellä niin, että maakuntapäivillä vaaditaan kahden kolmasosan äänten enemmistö ja eduskunnassa muutos käsitellään perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Itsehallintolaki ja jordförvärvslag ovat siis verrattavissa perustuslakiin johtuen kvalifioidusta lainsäätämisyjärjestyksestä, mutta ne eivät ole perustuslakeja. Toisaalta niillä voidaan katsoa olevan myös perustuslakia korkeampi pysyvyys.¹²

⁸ Katso Suksi 2005, s. 30. Vaikka termiä kotiseutuoikeus ei siis oltu käytetty lainsäädännössä tai muissa itsehallinnon alkuaikojen oikeudellisissa akteissa ennen vuotta 1951, ovat sen juuret kuitenkin jo 1920-luvulla ja sitä kautta kotiseutuoikeus on kansainvälisestikin tunnustettu jo silloin.

⁹ Huomaa, että Ahvenanmaan lakikokoelmassa itsehallintolain numero on eri kuin Suomen säädöskokoelmassa. Tässä tutkielmassa käytän Ahvenanmaan lakikokoelman mukaista numerointia ja merkintätapaa.

¹⁰ Suksi 2005, s. 11.

¹¹ Katso esim. Palmgren 2023, s. 82. Perustuslain tai muun valtakunnan lain muuttaminen, joka vaikuttaa periaatteeseen yksityisen oikeudesta omistaa maata Ahvenanmaalla, vaatii maakunnan suostumuksen.

¹² Suksi 2005, s. 10–12.

Ahvenanmaan osalta normihierarkiasta voidaan todeta, että sisäisessä kansallisessa hierarkiassa peruslaki on ylimmällä tasolla ja voimassa Ahvenanmaalla niillä rajoituksilla, jotka itsehallintolaki asettaa. Niitä itsehallinnon alaisia suojattuja oikeushyviä, jotka koskevat kiinteän maaomaisuuden omistamista ja elinkeino-oikeutta, ei perustuslaissa voi muuttaa ilman maapäivien myötävaikutusta. Itsehallintolaki ja jordförvärdslag eivät ole perustuslakeja, mutta ovat osin perustuslakiin verrannollisia. Oikeuskirjallisuudessa oltaneen tultu siihen tulokseen, että itsehallintolain ja jordförvärdslagenin suhdetta perustuslakiin on tulkittava *lex generalis – lex specialis* -periaatteen mukaan. Ristiriitatilanteissa itsehallintolaki ja jordförvärdslag erityislakeina menevät perustuslain edelle. Esimerkkinä voidaan mainita perustuslain omaisuudensuojan suhde itsehallintolain alaiseen rajoitukseen kiinteän maaomaisuuden omistamisesta maakunnassa. Itsehallinnon alaiset säännökset syrjäyttävät peruslain mukaisen omaisuudensuojasäännöksen tältä osin.¹³ Tietyt itsehallinnon alle kuuluvat maakuntalait tulee Ahvenanmaan sisäisesti säätää vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä vaatien kahden kolmasosan äänten enemmistön maakuntapäivillä. Esimerkkeinä voidaan mainita landskapslag (2003:68) om jordförvärrätt och jordförvärrvstillstånd.¹⁴

Ahvenanmaan itsehallinnon mukaisista lainsäädäntöoikeuksista/valtuuksista, eli työnjaosta Ahvenanmaan ja mantereen kesken, säädetään perustuslaissa (731/1999, PL) sekä Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Perustuslain 75 § viittaa Ahvenanmaan lainsäädäntöoikeuden osalta itsehallintolakiin. Itsehallintolain 18 § luettelee ne osa-alueet, joilla liikuttaessa lainsäädäntövalta kuuluu Ahvenanmaan maakuntapäiville. Luettelon ulkopuolelle jäävissä aiheissa lainsäädäntövalta kuuluu suoraan mannersuomeen.¹⁵ Itsehallintolain 18 § 1 mom. 7 kohdan mukaan rakennus- ja kaavaluonteiset asiat, naapuruussuhteet ja asuntorakentaminen kuuluvat itsehallinnon alaisuuteen. Tämän takia maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL)

¹³ Suksi 2005, s. 462–466. Samansuuntaisesti myös Palmgren 2023, s. 34–39. Palmgren asettaa itsehallintolain nimenomaisesti samalle normihierarkian tasolle perustuslain kanssa, kun taas Suksi käyttää ilmaisua verrannollinen perustuslain kanssa (”jämförbara med grundlagar” esim. s. 463) ja sijoittaa itsehallintolain perustuslain alapuolelle, perustuslain ja tavallisen lain väliin (s. 466–467). Mainittakoon, että itsehallintojärjestelmä on ollut uudistuksen alla vuodesta 2010 saakka, mutta yhteisymmärrystä ei ole toistaiseksi saavutettu. Palmgren 2023, s. 20.

¹⁴ Suksi 2005, s. 468, 473. Suksi käyttää termiä ”landskapslagar med konstitutionell karaktär”.

¹⁵ Lainsäädäntökompetenssin jaosta niin Ahvenanmaan ja Suomen välillä kuin myös suhteessa EU-oikeuteen, katso Palmgren 2023, s. 41–42. Varsinainen tieto siitä, mitä kuuluu itsehallinnon alle selviää siis itsehallintolaista, johon perustuslaki viittaa. Itsehallintolaissa on lisäksi 29 § niin sanottu B-lista, jossa on lueteltu oikeusalueita, joiden osalta lainsäädäntövaltuus voidaan siirtää maakuntaan itsehallintolakia muuttamatta.

ei päde Ahvenanmaalla, vaan sovellettava laki on Ahvenanmaan maakunnan plan- och bygglagen. Myös kiinteän omaisuuden lunastaminen kuuluu itsehallintolain 18 § 8 kohdan mukaan maakuntaan, samoin maanvuokra kohdan 9 mukaan ja tiet ja muut kulkuväylät 21 kohdan mukaan.¹⁶

Itsehallinnon perustana käytännön näkökulmasta on kotiseutuoikeus, ja kotiseutuoikeudesta johdetaan yksilöön välittömästi vaikuttavat oikeudet hankkia kiinteää maaomaisuutta, harjoittaa elinkeinoa ja osallistua vaaleissa. Säännökset asepalveluksesta ja koulujen opetuskielestä ovat myös perustavaa laatua.¹⁷ Itsehallinto antaa Ahvenanmaalle oikeuden hallita itse, ilman mantereen vaikutusta, niillä alueilla, jotka määritellään itsehallintolaissa¹⁸. Itsehallintolain 10 § viittaa jordförvärvslageniin kiinteän maaomaisuuden hankinnan osalta.

2.3 Kotiseutuoikeus

Maankäytöstä ja kiinteistöistä puhuttaessa on Ahvenanmaan osalta muistettava kotiseutuoikeuden tuomat rajoitukset kiinteän omaisuuden hankinnassa. Itsehallintolain toinen luku sääntelee kotiseutuoikeutta¹⁹. Kotiseutuoikeudesta on käytetty myös termiä ”nationalitetsskydd” eli kansallisuussuoja.²⁰ Kotiseutuoikeuden voi saada joko syntymästä tai hakemuksesta tiettyjen laissa määriteltyjen edellytysten täytyessä. Kotiseutuoikeudesta on sääntelyä itsehallintolaissa sekä tarkemmin landskapslagen om Åländsk hembyggsrätt (2015:99) ja landskapslagen om hembyggsrättsförfaranden (2015:100). Pääsääntöisesti kotiseutuoikeuden saa syntymästä, jos lapsen kotikunta on Ahvenanmaalla ja vähintään toisella vanhemmalla on kotiseutuoikeus. Hakemuksesta myönnettyssä kotiseutuoikeudessa

¹⁶ Kiinteistönmuodostus sen sijaan on itsehallintolain 27 § mukaan valtakunnan lainsäädännön alla ja siihen liittyviä tehtäviä Ahvenanmaalla hoitaa Maanmittauslaitos. Katso Palmgren 2023, s. 71.

¹⁷ Suksi 2005, s. 55. Palmgrenin mukaan itsehallinnon, maaomistuksen sääntelyn ja elinkeinovapauden rajoitusten tarkoituksena on paikallisen kielen ja kulttuurin säilyminen ja varmistaminen, sen mukaan kuin Suomi sitoutui siihen Ålandsöverenskommelsenissa. Ahvenanmaan demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla taas ei ole yhteyttä itsehallintoon ja sen alkuperäisiin tarkoituksiin. Palmgren 2023, s. 15.

¹⁸ Koskelo 2017, s. 9, teoksessa Den åländska hembyggsrätten.

¹⁹ Huomaa, että ensimmäinen itsehallintolaki säädettiin vuonna 1920 ja se vahvistettiin kansojen neuvostossa 1921, niin kutsuttu Ålandsöverenskommelse, Ruotsin ja Suomen välisenä sopimuksena Ahvenanmaan saaristosta. Termi kotiseutuoikeus tuli kuitenkin lakitekstiin vasta 1951 itsehallintolaissa. Kotiseutuoikeuteen kytkettiin oikeus hankkia tai hallita kiinteää omaisuutta maakunnassa, oikeus äänestää kunnallis- ja maakuntavaaleissa sekä elinkeino-oikeus. Katso Spiliopoulou Åkermark 2007, s. 20–21.

²⁰ Åländsk utredningsserie 2009:4, s. 40.

edellytyksenä on aina suomen kansalaisuus ja yleensä vaatimus viiden vuoden asumisajasta Ahvenanmaalla.²¹ Itsehallintolain 7 § mukaan myös riittävä ruotsin kielen taito. Erityisistä syistä kotiseutuoikeus voidaan myöntää, vaikka vaadittava asumisaika ja ruotsin kielen taito eivät täyttyisi. Maakuntahallitus on velvollinen myöntämään kotiseutuoikeuden vaatimukset täyttävälle hakijalle, mikäli painavat syyt eivät puhu sitä vastaan. Harkinta on siis oikeudellista ja sidottua.²²

2.4 Maanhankintalupa

Maanhankintalupa voidaan jakaa kahteen kategoriaan, suoraan lain mukaan tulevaan ja hakemuksesta myönnettävään. Suoraan lain mukaan maanhankintalupa on niillä, keillä on kotiseutuoikeus, tietyin edellytyksin rintaperillisillä ja leskellä, osin rajoitetusti puolisoilla ja muilla perillisillä, elinkeinonharjoittajalla elinkeinotoimintaansa varten lain vaatimukset huomioiden sekä Ahvenanmaan maakunnalla, sen yhtiöillä sekä Ahvenanmaalaisilla kunnilla ja kuntaliitolla. Hakemuksesta lupa voidaan myöntää niille, joilla ei sitä suoraan lain mukaan ole. Yleisesti asiaan kaikissa yksityishenkilöiden hakemuksissa vaikuttaa yhteys Ahvenanmaan maakuntaan, aikomus vakituisesti asettua asumaan maakuntaan sekä maa-alueen koko, ominaisuudet ja käyttötarkoitus. Jordförvärvslag nojalla annetussa asetuksessa käsitellään maanhankintalupaa myös oikeushenkilöiden osalta.²³ Maanhankintaa koskevat säännökset ovat laaja ja moniulotteinen kokonaisuus. Nostan tässä yhteydessä esille muutamia huomioita hyvin pinnallisesti. Normipohja on kolmikerroksinen ja sen muodostavat ensinnäkin jordförvärvslag, toisekseen landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd ja kolmanneksen landskapsförordning (2003:70) om jordförvärvstillstånd. Jordförvärvslag 2 § mukaan ne, kenellä ei ole kotiseutuoikeutta, eivät saa hankkia Ahvenanmaan maakunnasta kiinteää omaisuutta, ellei heille siihen myönnetä erityistä lupaa. Säännös koskee sekä luonnollisia- että

²¹ Palmgren 2023, s. 19.

²² Sjölund 2007, s. 57–58. Koskien erityisiä syitä kotiseutuoikeuden myöntämiseen tiettyjen vaatimusten puuttuessa sekä painavia syitä olla myöntämättä vaikka edellytykset täyttyvät, katso Sjölund 2007, s. 58 sekä 61–63. Kotiseutuoikeuden myöntämisestä ja menettämisestä ja siihen liittyvästä oikeudellisesta harkinnasta myös Suksi 2005, s. 33–35.

²³ Äländsk utredningsserie 2009:4, s. 16–18.

oikeushenkilöitä.²⁴ Pääsäännöstä voidaan myöntää landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd nojautuvia poikkeuksia ja maakuntalain alainen asetus landskapsförordning om jordförvärvstillstånd säätää luvan myöntämisen edellytyksistä.

Landskapsförordning om jordförvärvstillstånd 6 § mukaisesti oikeushenkilöiden osalta maanhankintalupa voidaan myöntää, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: hakijan kotipaikka on keskeytyksettä perustamisestaan lähtien tai vähintään viisi vuotta ollut Ahvenanmaalla, maa-alue on soveltuva siihen toimintaan, jota hakija harjoittaa ja vähintään kahdella kolmasosalla hallituksen jäsenistä on kotiseutuoikeus tai he ovat asuneet Ahvenanmaalla vähintään viisi vuotta. Vaihtoehtona edelliselle on, että mikäli erityiset edellytykset eivät puhu sitä vastaan, tulee maanhankintalupa myöntää, kun hakijan kotipaikka on keskeytyksettä perustamisestaan lähtien tai vähintään viisi vuotta ollut Ahvenanmaalla ja kaikilla hallituksen jäsenillä on kotiseutuoikeus tai he ovat asuneet Ahvenanmaalla vähintään viisi vuotta.²⁵

Luonnollisten henkilöiden osalta maanhankintaluvan edellytykset on jaettu seitsemään eri vaihtoehtoon. Viiden vuoden asumisaika yksinään täyttää luvan myöntämisen edellytykset. Muissa tapauksissa ehdot vaihtelevat muun muassa sen mukaan, onko hakija syntynyt Ahvenanmaalla vai ei ja onko hänellä puoliso, jolla on kotiseutuoikeus. Lisäksi edellytyksiin vaikuttavat hankittavan kiinteistön koko ja sijainti. Landskapsförordning om jordförvärvstillstånd 4 § mukaan lupa kiinteän omaisuuden hankintaan tulee myöntää, jos erityiset seikat eivät puhu sitä vastaan ja joku 2 momentissa luetelluista seitsemästä alakohdasta täyttyy. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota asetuksen 4 § 2 mom. kohtiin 2, 3, ja 4. Niissä, siis kolmessa kohdasta seitsemästä, yhtenä edellytyksistä maanhankintaluvan saamiselle on, että ostettava kiinteistö sijaitsee kaava-alueella, kyläkeskuksessa tai muulla alueella, joka on tarkoitettu vakituiseen asumiseen.²⁶

²⁴ Huomaa, että kotiseutuoikeuden haltijat saavat omista tai vuokrata maata rajoituksetta ja he eivät myöskään menetä maaomistustaan, vaikka menettäisivät kotiseutuoikeuden. Maanvuokrassa sopimusta ei tosin voida uusida tai pidentää, jos vuokralainen on menettänyt kotiseutuoikeutensa. Katso Äländsk utredningsserie 2009:4, s. 15.

²⁵ Äländsk utredningsserie 2009:4, s. 18. Katso myös Suksi 2005, s. 326–329.

²⁶ Voidaan mainita, että keskusteluun on noussut rantatonttien myynti osakejärjestelyjen kautta. Asunto-osakkeiden omistaminen maakunnassa on rajoittamatonta. Tällaisen menettelyn voidaan kuitenkin katsoa olevan itsehallinnon ja jordförvärvslag hengen vastainen. Katso Äländsk utredningsserie 2009:4, s. 35. Maanhankintaluvasta lisää myös Äländsk utredningsserie 2009:4, s. 18–19.

2.5 Lainsäädäntökontrolli ja suhde EU-oikeuteen

Ahvenanmaan maakuntapäivät säätää Ahvenanmaan maakuntalait. Nostan tässä yhteydessä esille maakuntalakien läpikäymän etukäteiskontrollin. Maakuntalait eivät käy läpi perustuslakivaliokunnan kontrollia. Sen sijaan lait ennen hyväksymistään saatetaan käsitellä neljässä instanssissa, jotka ovat Ahvenanmaan valtuuskunta, oikeusministeriö, korkein oikeus ja tasavallan presidentti. Toisaalta kaikki maakuntalait eivät päädy korkeimpaan oikeuteen lausuttaviksi, vaan sinne saatetaan lakeja ainoastaan tarpeen mukaan. Korkein oikeus näissä tapauksissa punnitsee yhtäältä maakuntalain perustuslainmukaisuutta ja toisaalta, että lainsäädännössä pysytään itsehallinnon alla eikä ylitetä rajoja niihin aiheisiin, joissa lainsäädäntövaltuus kuuluu mantereelle.²⁷ Voidaan kuitenkin sanoa, että maakuntalait käyvät läpi suhteellisen tarkan kontrollin ennen voimaantumistaan. Toisaalta taas Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden kontrolli koskee nimenomaan itsehallinnon ja perustuslain rajoja eikä niinkään lain muuta laatua tai tarkoituksenmukaisuutta.

Suomen liittyessä Euroopan unioniin kirjattiin liittymissopimuksen yhteyteen erillinen pöytäkirja koskien Ahvenanmaan erityisasemaa. Kotiseutuoikeuden ja maanomistusrajoitusten suhde EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteeseen on säännelty Suomen liittymispöytäkirjan liitteessä 2, joka tunnetaan nimellä Protokoll 2. Protokoll 2 mainitsee, että kotiseutuoikeus on eräänlainen alueellinen kansalaisuus ja sen perusteella voidaan tehdä poikkeuksia tiettyihin yleisiin EU-oikeudellisiin periaatteisiin²⁸. Sen tarkoituksena on turvata Ahvenanmaan itsehallinnon perusteet kotiseutuoikeudesta ja sen vaikutuksesta maanhankintaan,

²⁷ Sundberg – Sjöblom 2021, s. 146–147. Myös Palmgren 2023, s. 83–86. Huomaa tässä yhteydessä myös kielikysymyksen vaikutus lainsäädäntötyöhön. Kontakteja mantereen asiantuntijoiden kanssa voi olla vaikeaa ylläpitää ruotsin kielellä ja toisaalta myös tutkimus, niin juridinen kuin muu säädettävän lain alaan liittyvä, on suurelta osin suomenkielistä, mikä asettaa haasteita maakuntalakien säätämisen taustatyöhön. Sundberg – Sjöblom 2021, s. 124. Katso korkeimman oikeuden rollista maakuntalakien säädännössä myös Koskelo 2007, s. 10–11. Kokonaisuutena proseduuri alkaa maakuntahallituksesta/maapäiviltä, sen jälkeen Ahvenanmaan valtuuskunta tarkistaa ehdotetun lain ja lausuu sen suhteesta lainsäädäntöjakeen Ahvenanmaan ja mantereen kesken. Tämän jälkeen oikeusministeriö voi lähettää sen korkeimpaan oikeuteen, jonka jälkeen presidentti joko hyväksyy tai hylkää lain. Tasavallan presidentillä on veto-oikeus olla kokonaan tai osittain hyväksymättä ehdotettuja maakuntalakeja. Korkeimman oikeuden lausuntojen tarkoituksena on pohjustaa presidentin harkintaa veto-oikeuden käyttämisestä, tosin KO:n lausunnot eivät ole presidenttiä sitovia. KO kiinnittää huomioita seuraaviin kolmeen seikkaan: perustuslainmukaisuus, itsehallintolainalaisuus ja suhde EU-oikeuteen. Katso itsehallintolain ja maakuntalakien suhteesta perustuslakiin lainkäytössä myös Suksi 2005, s. 499–500 ja etukäteisestä lainsäädäntökontrollista Palmgren 2023, s. 83–84. Mainittakoon myös selvyuden vuoksi, että maakuntalaeilla on sama vaikutus kuin eduskunnan säätämillä laeilla ja niitä tulee soveltaa tuomioistuimissa ja viranomaisissa samalla tavalla. Katso RP 73/1990 rd, s. 63.

²⁸ Suksi 2005, s. 27.

osallistumiseen vaaleissa sekä elinkeinonharjoittamiseen. Pöytäkirja turvaa sen, että Ahvenanmaa saa pitää voimassa itsehallintoon ja kotiseutuoikeuteen sidotut rajoitukset sillä tasolla, kuin ne olivat lainsäädännössä 1.1.1994. Tämä tarkoittaa myös sitä, että mainittuja rajoituksia ei voida tiukentaa. Toisin sanoen EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteen rajoittamista Ahvenanmaan osalta ei voida tulevaisuudessa laajentaa tai tehdä ankarammaksi, mutta nykyisellään se on sallittu. Rajoitukset maaomistuksessa ja elinkeino-oikeudessa voidaan sallia vain syrjimättömillä perusteilla.²⁹

2.6 Kunnat, kaavoitus ja maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

Kuntajako, kunnallisvaalit, kuntien hallinto ja kuntalainsäädäntö kokonaisuudessaan kuuluvat itsehallintolain 18 § 1 mom. 4 kohdan mukaan Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Perustuslain 120 §, joka säätelee kunnallista itsehallintoa, pätee kuitenkin myös Ahvenanmaalla³⁰. Tästä seuraa, että Ahvenanmaan kunnilla on itsehallinto sen mukaan, mitä itsehallintolaissa ja kommunallag (1997:73) för landskapet Åland, eli Ahvenanmaan kuntalaissa säädetään. Jo Ålandsöverenskommelse säättää, että Ahvenanmaalla tulee olla kunnallishallinto. Itsehallintolaissa on kuitenkin suhteellisen vähän sääntelyä kunnallishallinnosta³¹. Kommunallagen säättää 4 §:ssä, että maakuntahallitus valvoo, että kunnat ja kuntaliitto noudattavat voimassa olevaa lainsäädäntöä. Maakuntahallituksella ei toki ole oikeutta puuttua yksittäisiin kunnallisiin asioihin tai kunnan hallintoon³². Korkein oikeus on kuitenkin lausunut nimenomaan Ahvenanmaata koskien, että perustuslailla suojattu kuntien itsehallinto on vahva ja sitä ei voida maakuntalaeilla heikentää³³.

Historiallisesti kuntien itsehallinnossa Suomessa voidaan palata sen alkuaikojille 1800-luvun puolelle. Lähempänä historiassa löytyy kunnallisen itsehallinnon perusta 1919 vuoden

²⁹ Suksi 2005, s. 52–53. Myös Palmgren 2023, s. 110. Syrjimättömyydestä myös Spiliopoulou Åkermark 2007, s. 35. Lisää Ahvenanmaan asemasta suhteessa EU-oikeuteen ja muihin Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin, katso esim. Suksi 2005, s. 528–533.

³⁰ Palmgren 2023, s. 29. Katso myös s. 46 kuntia koskevan lainsäädännön kuulumisesta itsehallinnon alle.

³¹ Suksi 2005, s. 370–371.

³² Suksi 2005, s. 376. Maakuntahallituksen roolin johdosta Ahvenanmaan kunnilla on kuitenkin vähemmän tehtäviä verrattuna mantereen kuntiin. Palmgren 2023, s. 22.

³³ Sundberg – Sjöblom 2021, s. 137.

hallitusmuodosta, jonka mukaan kuntien hallinto perustuu kansalaisitsehallintoon. Tänä päivänä kunnallinen itsehallinto turvataan perustuslain 121 §:ssä ja sillä tarkoitetaan muun muassa, että kunnan asukkailla yleisten vaalien kautta on oikeus valita kunnan ylimmät toimielimet, että kunnanvaltuustolla on yleinen kompetenssi päättää kunnan yhteisistä asioista, että kunnallishallinto on itsenäinen suhteessa valtioonhallintoon ja maakuntahallintoon ja että kunnilla on verotusoikeus. Ahvenanmaan osalta vuoden 1920 itsehallintolaki antoi maakuntapäiville lainsäädäntöoikeuden kunnallista hallintoa koskien ja myös Ålandsöverenskommelse lähti siitä, että Ahvenanmaalla on kunnanhallinto, joka perustuu kansalaisitsehallintoon. Aiemmat itsehallintolait ja Ålandsöverenskommelse sekä garantilagen säätivät pieniä poikkeuksia Ahvenanmaan lainsäädäntövaltuudesta kuntien suhteen, mutta vuoden 1991 itsehallintolailla, joka nykyisin on voimassa, siirrettiin kaikki kuntia koskevat asiat maapäivien lainsäädäntövallan alle. Itsehallintolaki sisältää kuitenkin suhteellisen vähän sääntelyä kunnallishallinnosta Ahvenanmaalla. Nykyinen kommunallag Ahvenanmaalla vahvisti kuntien itsehallintoa suhteessa maakuntahallintoon ja samalla lakimuutos lisäsi kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuuksia kunnallishallinnossa. Koskien Ahvenanmaan kuntien yleistä kompetenssia muistuttaa kommunallagen suuressa määrin mannersuomen vastaavaa sääntelyä ja se oikeuskäytäntö ja ne periaatteet, joita mannersuomessa sovelletaan, voidaan katsoa soveltuvan myös arvioitaessa Ahvenanmaan kuntien yleistä kompetenssia.³⁴

Kommunallagen för landskapet Åland 1 § mukaan mukaan maakunta on jaettu itsehallinnollisiin kuntiin, joilla on ne tehtävät, jotka kunnallisen itsehallinnon perusteiden mukaan kuuluu niille. Kommunallagen 4 § säättää maakuntahallituksen ja kuntien suhteesta ja sen mukaan maakuntahallitus valvoo, että kunnat ja kuntaliitot noudattavat voimassa olevaa lainsäädäntöä. Maakuntahallituksen esityksen kunnallislainsäädännön uudistamiseksi mukaan uusi laki on vanhaa joustavampi ja lain yksi päätarkoituksista on kasvattaa kunnallista itsehallintoa ja hajauttaa päätöksentekoa. Kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuuksia kunnan toimintaan painotettiin. Maakuntahallituksen mukaan kunnallinen itsehallinto edellyttää, että maakuntahallinnon vaikutus kunnalliseen toimintaan on minimaalinen ja ehdotti sen vuoksi, että alustusmenettelystä luovutaan kokonaan. Kasvanut itsehallinto yksittäisille kunnille vaatii, että kunnan jäsenten mahdollisuudet vaikuttaa ja saada tietoa turvataan. Maakuntahallituksen tulee kuitenkin edelleen valvoa, että kunnallinen toiminta noudattaa lakia. Maakuntahallitus

³⁴ Suksi 2005, s. 369–371, 374.

ehdotti, että kunnan jäsenten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan parannetaan. Tämän tarkoituksena on parantaa suoraa demokratiaa. Kunta voi myös auttaa kunnan asukkaita, jotka tekevät aloitteita. Apu voi koostua esimerkiksi tiedonannosta koskien sitä, kuinka asia hoidetaan, valmistellaan ja suunnitellaan.³⁵ Lakivaliokunta kommentoi maakuntahallituksen valvovaa roolia kuntien suhteen siten, että maakuntahallituksen tulee seurata kuntien toimintaa ja tarvittaessa pyytää selvityksiä kunnilta, mutta mahdollisuutta suoraan valvontaa koskevan lainkohdan nojalla puuttua yksittäisiin asioihin tai kunnan hallintoon ei maakuntahallituksella ole³⁶.

Itsehallintolain 18 § 7 kohdan mukaan rakentaminen ja kaavoitus sekä naapuruussuhteet ja asuntotuotanto kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Kaavoituslainsäädännön voidaan katsoa olevan yhteydessä paikallistamispolitiikkaan ja PBL ei ole samalla tavalla itsehallintoa suojaava, kuin maanhankintasäännökset. Kaavoitus on kuntien asia. Yleis- ja asemakaavojen lisäksi kunnilla on oltava kunnalliskatsaus, jonka tarkoituksena on antaa pitkän tähtäimen kuva ja suuntaviivat fyysisen ympäristön kehityksestä ja maa- ja vesialueiden käytöstä. Kunnalliskatsaus ei ole juridisesti sitova. Kunnat voivat sopia kaavoituksesta ja kaavan toteuttamisesta maanomistajan kanssa. Tällainen sopimus ei kuitenkaan voi sivuuttaa niitä tavoitteita, joita PBL kaavoitukselle osoittaa. Maakuntahallituksen vastuulla on yleinen valvonta kaavoitusta koskien ja maakuntahallitus voi avustaa kuntia kaavoituksessa. Tietyillä laissa määritellyillä yhteiskunnallisesti tärkeillä alueilla maakuntahallitus voi myös tehdä kaavoitusta koskevia päätöksiä.³⁷ Maakuntahallituksen esityksessä plan- och bygglagenin uudistamiseksi perustellaan, että, aiempien uudistusten lisäksi, päätösvalta yleiskaavoissa delegoidaan nyt kokonaan kunnille, sillä niiden alisteisuus maakuntahallituksen vahvistamiselle poistetaan. Se kasvattaa edelleen kunnallista itsehallintoa. Maakuntahallituksen rooli rajoittuu kuntien kaavoituksen koostamiseen ja koordinointiin sekä tiedonantoon ja neuvonantoon käynnissä olevan kaavoituksen aikana. Lisäksi yksityiskohtaisemmin mainittiin, että kuntien päätäntävaltaa kasvatetaan poistamalla yleiskaavan ja rakennusjärjestysten alisteisuus maakuntahallituksen vahvistukselle.³⁸ Edellä

³⁵ Maakuntahallituksen esitys 3/1996–1997, johdanto sekä sivut 3–4, 7, 15.

³⁶ Lagutskottets betänkande 8/1996–1997, s. 6.

³⁷ Åländsk utredningsserie 2009:4, s. 19–20.

³⁸ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, yleisperustelut kappale 2.2. sekä yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

selostetun mukaisesti on siis niin, että Ahvenanmaan kunnilla on itsehallinto suhteessa sekä valtioon että maakuntahallintoon. Toisaalta voisi verrata myös niin, että tietyissä asioissa maakuntahallituksen rooli Ahvenanmaalla on valtion roolia vastaava manner-Suomessa. Kuten aiemmin on mainittu, on kommunallagen joka tapauksessa pääpiirteittäin riittävän samankaltainen mannersuomen sääntelyn kanssa, että sitä voidaan tulkita samojen periaatteiden mukaisesti.

Kuntien itsehallinnosta Suomessa on lausuttu, että sen ytimen voidaan katsoa olevan suojata kuntien päätäntävaltaa suhteessa valtioon, eikä niinkään kunnan jäseniin. Kunnallisessa itsehallinnossa yleisestikin on kyse väestön etujen hoitamisesta, ei pelkästään institutionaalisesti suojata itse itsehallintoa.³⁹ Kunnallinen itsehallinto mahdollistaa oikeudellisten normien ja poliittisten tavoitteiden yhdistämisen kunnallisessa päätöksenteossa. Ympäristöoikeus, jonka alle kaavoituksen voidaan katsoa kuuluvan, itsessään on normistoltaan joustava ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan yhdistäminen tähän kunnallisen itsehallinnon alla antaa mahdollisuuden käyttää tavoiteargumentteja päätöksenteon perusteluissa. Maapolitiikan tavoitteellisuus on hyväksyttävä. Samaan aikaan kuitenkin yleisten hallinto-oikeusperiaatteiden sekä perusoikeusjärjestelmän, muun muassa omaisuuden suoja-argumentin, tulee tasapainottaa ja kontrolloida tavoitteellista päätöksentekoa, niin ikään on varsinaisen sovellettavan normiston lainsäädännölliset tavoitteet otettava huomioon.⁴⁰

Kuntien itsehallinnollinen asema näyttäytyy vahvasti juuri kaavoituksessa. Samaan aikaan se, mitä itsehallinto nimenomaan kaavoituksen ja maankäytön osalta käytännössä tarkoittaa, on monitahoisesti keskusteltu asia, joka voitaneen ymmärtää monella tavalla. Ahvenanmaalla lainsäätäjän tahto on ollut vahvistaa kunnallista itsehallintoa nimenomaan suhteessa maakuntahallitukseen ja samalla lisätä kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuuksia kunnalliseen päätöksentekoon kommunallagenin uudistuksen yhteydessä. PBL uudistustyössä kuntien itsehallintoa vahvistettiin suhteessa maakuntahallintoon samalla kun, jäljempänä kerrotun mukaisesti, kunnan jäsenten ja maanomistajien vaikutusmahdollisuuksia nimenomaan maankäyttöön ja kaavoitukseen haluttiin kasvattaa.

³⁹ Katso esim. Häkkänen 2016, s. 318 sekä samansuuntaisesti Hovila 2009, s. 137 ja Prusi 2013, s. 210.

⁴⁰ Hovila 2013, s. 23–24.

3 Yksityisen kaavoituksen yleiskuva

3.1 Lainsäädännöllinen pohja

Tässä luvussa käsittelen yksityisen kaavoitusoikeuden lainsäädännöllisen perustan pääpiirteittäin ja hahmottelen yksityisen kaavoitusoikeuden yleisyyttä ja maantieteellistä jakautumista siltä osin, kun se kunnilta saamani lähdeaineiston valossa on mahdollista. Lisäksi olen koonnut taulukon, jossa kaikki tässä työssä käsittelemäni yksityiset kaavahankkeet esitetään muutamien perustietojen valossa. Plan- och bygglagen rakentuu kaavoitusjärjestelmän ja kaavahierarkian osalta niin, että luvussa kolme säännellään kunnalliskatsauksesta, luvussa neljä yleiskaavasta ja luvussa viisi asemakaavasta. Kunnalliskatsaus on kunnille pakollinen kaavoitusta ja rakentamista viitoittava dokumentti, joka on säännöllisesti pidettävä ajantasalla.

Plan- och bygglagen för landskapet Åland 33 § säättää maanomistajan oikeudesta työstää asemakaavaehdotus omalle maalleen. Nykyinen laki astui voimaan 2008. Edeltäneessä laissa ei vastaavaa säädöstä ollut⁴¹. Lakiuudistus aloitettiin jo 1998 asettamalla komitea silloisen rakennuslain ja siihen liittyvän säännösten uudistamiseksi. Hallituksen vaihdoista johtuen työ keskeytyi, kunnes vuonna 2005 asetettiin työryhmä, joka aloitti työn uudelleen ja saattoi sen loppuun. Esitys lähetettiin lausunnoille useille tahoille ja lausuntokierroksen vastaukset käsiteltiin ja huomioitiin niin pitkälti kuin mahdollista.⁴² Lukuisista yrityksistä huolimatta työryhmän pöytäkirjoja tai lausuntokierroksen tuloksia ei maakuntahallituksen arkistoista ole löytynyt ja näin ollen yksityisen kaavoitusoikeuden ajatuksen alkuperä ei aineistosta selviä⁴³.

Lainsäätäjät arvioi, että kaavoitustehtävät tulevat todennäköisesti muuttamaan vuosien saatossa. Tästä syystä kaavajärjestelmästä haluttiin tehdä joustava ja antaa sille yleisluontoinen muotoilu. Esimerkiksi asemakaava voidaan yleensä tehdä hyvin yksinkertaiseksi ja väljästi säänneltyksi, mutta kaupunkimaisissa olosuhteissa tarpeen mukaan työstää yksityiskohtaisemmin.⁴⁴ Tämä

⁴¹ Byggnadslag 1979:61. Nykyistä lakia on sen voimaantulon jälkeen uusittu, esimerkiksi lagförslag nr 20/2016–2017, mutta uudistuksissa ei ole muokattu yksityistä kaavoitusoikeutta.

⁴² Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, luku 4.

⁴³ Ahvenanmaan maakuntahallitus, lainvalmisteluyksikkö, sähköposti 7.12.2022 ja 22.3.2023. Käsitteäkseni ajatuksen otti ensimmäisenä esille työryhmän puheenjohtajana toiminut maakuntahallituksen rakennustoimiston ylitarkastaja, mutta tätä en ole kirjallisista lähteistä pystynyt vahvistamaan.

⁴⁴ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, luku 2.5.

periaate on toistettu nimenomaan asemakaavan tarkoitusta ja tarvetta koskevassa pykäläkohtaisissa perusteissa toteamalla, että säännökset asemakaavasta on tehty joustaviksi niin että säännökset sallivat sekä yksinkertaisia että yksityiskohtaisempia asemakaavoja riippuen siitä, miltä kaavassa säädelty alue näyttää.⁴⁵

Maakuntahallituksen esityksen yleisten perustelujen mukaan lain tulee turvata yksityisen ihmisen oikeus niin että yksityistä suojataan kohtuuttomia ympäristön muutoksia vastaan naapurustossa sekä sellaista rakentamista ja muuta maankäyttöä vastaan, mikä sopimattomasti vaikuttaa oikeuteen ja mahdollisuuksiin säilyttää maansa ja ympäristön sekä hyödyntää niitä mahdollisia muita tarkoituksia varten tulevaisuudessa. Tämä ilmenee vaatimuksessa tasavertaisesta kohtelusta rakentamisen suhteen, sen oikeuden säilyttämisessä, että maataan voi hyödyntää myös rakentamiseen (perusrakennusoikeus) sekä kiellossa asemakaavalla merkittävästi huonontaa jonkun elinympäristön laatua.⁴⁶ Maanomistajille myös haluttiin antaa suurempi mahdollisuus osallistua kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen antamalla laajennettu mahdollisuus solmia maankäyttösopimuksia kunnan kanssa. Mikäli kunta katsoo, että on tai on tulossa tarve kaavoittaa, voivat maanomistajat saada oikeuden laadituttaa asemakaava alueelleen.⁴⁷

Yksityistä kaavoitusta sääntelevän PBL 33 § ensimmäinen momentti sääntelee kunnan vaikutusvaltaa aloitteen alkuvaiheessa ja toteaa, että kunnan tulee hyväksyä kaavan tavoitteet, kaavan valmistelija ja katsoa että kaava-alue luo tarpeeksi suuren ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Toisen momentin mukaan maanomistajan valmisteleva kaavaehdotus käsitellään kunnassa asiaan kuuluvan valmistelun jälkeen samalla tavalla kuin kunnan itsensä valmisteleva kaava. Kolmannen momentin mukaan maanomistaja vastaa kaavan valmistelusta koituvista kustannuksista sekä kunnan käsittelykuluista. Neljäs ja samalla viimeinen momentti ottaa kantaa itse kaavan toteutukseen. Sen mukaan maanomistajan tulee toteuttaa kaava yhdessä kunnan kanssa tai erikseen sovitun, kaavassa mainitun yhteisymmärryksen⁴⁸ mukaisesti.

⁴⁵ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, yksityiskohtaiset perustelut, 5 luku 24 §.

⁴⁶ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, luku 2.1. Huomaa, että maakuntahallitus käyttää nimenomaisesti termiä perusrakennusoikeus (grundbyggnadsrätt) sulkuihin merkittynä esitystekstissä.

⁴⁷ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, luku 2.3.

⁴⁸ Alkuperäistekstin mukaan kohta kuuluu ”eller enligt en särskild överenskommelse som anges i planen”. Käsittelen termistöä myöhemmin tutkielmassa.

Maakuntahallituksen esityksen pykäläkohtaisten perustelujen mukaan yksityistä kaavoitusta koskeva säännös on uusi. Yksityinen maanomistaja voi laadituttaa asemakaavaehdotuksen alueelleen erikseen tai yhteistyössä viereisten maanomistajien kanssa. Ennen sellaisen kaavan laatimista tulee olla yhteydessä kuntaan ja kunnan tulee määrätä kaavan tavoitteet, hyväksyä kaavoittaja ja katsoa, että alue on riittävän suuri ja muodostaa tarkoituksenmukaisen kaavoituskokonaisuuden. Kunnan suostumus siis tarvitaan kaavoitukseen yksityisen toimesta. Toisessa momentissa vahvistetaan, että kaikki säännökset sisällöstä ja menettelystä, jotka ovat voimassa, kun kunta laatii kaavan, pätevät myös kaavoituksessa yksityisen toimesta. Aasukkaiden, viranomaisten ym. kuuleminen tulee siis tapahtua samalla tavalla riippumatta siitä, kuka kaavan laatii. Neljännessä momentissa sanotaan, että kyseiset maanomistajat, jotka laadittavat kaavan, myös toteuttavat sen.⁴⁹

Kokonaisuuden hahmottamiseksi on tässä yhteydessä syytä ottaa esiin muutamia lyhyitä mainintoja plan- och bygglagen muista luvuista. Ensimmäisen luvun 6 § sääntelee maankäytösopimuksia. Sen mukaan kunta voi tehdä asemakaavan toteuttamisesta sopimuksen maanomistajan kanssa. Sopimus ei saa sivuuttaa niitä tavoitteita tai vaatimuksia, joita tässä laissa kaavoitukselle on annettu. PBL 34 § mukaan on kunnalla oikeus periä maanomistajalta kustannukset kaavan laatimisesta ja käsittelystä, mikäli asemakaava tai sellaisen muutos tyydyttää pääosin yksityistä etua ja on laadittu maanomistajan -tai haltijan aloitteesta. Sama koskee yleiskaavaa, joka laaditaan pääosin sääntelemään vapaa-ajan rakentamista. Luvun kahdeksan 45 § mukaan⁵⁰ voidaan kaavaan, joka on toteutettu pääasiassa yksityisen intressin vuoksi, ottaa säännöksiä, joilla kunnallistekniikan, katujen tai yleisten alueiden toteutus kokonaan tai osittain velvoitetaan maanomistajalle. Mikäli maanomistaja ei täytä velvoitteitaan, voi kunta toteuttaa ne maanomistajan laskuun.

Sosiaali- ja ympäristölautakunnan lakiehdotuksesta antaman lausunnon yleisperusteluista voidaan tässä yhteydessä mainita kunnan maankäyttöä koskevan kunnalliskatsauksen⁵¹ osalta poiminta, että lautakunta kiinnitti erityistä huomiota maanomistajan asemaan, mutta muutoin

⁴⁹ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, yksityiskohtaiset perustelut, 6 luku 33 §.

⁵⁰ Huomaa, että lakitekstin 45 § perustelut maakuntahallituksen esityksessä 23/2006–2007 on 44 § kohdalla. Sisällöstä päätellen ne kuitenkin tarkoittavat 45 §.

⁵¹ Katso luku 2.6.

yleisperusteluissa ei yksityistä kaavoitusta tai siihen liittyviä teemoja käsitelty. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei maankäyttösopimukseen puututtu millään lailla. PBL 33 § yksityisestä kaavoituksesta ehdotettiin muutettavaksi kieliäsun osalta selvennyt vuoksi niin, että maanomistajan tulee vastata kustannuksista, jotka kaavan laatimisesta aiheutuu. PBL 34 § osalta lautakunta totesi tässäkin selvennyksen vuoksi, että kunta voi periä vain ne kustannukset, jotka asian käsittely aiheuttaa ja maksuperusteena voidaan käyttää kaavamaista laskentatapaa niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat valmistelun yhteydessä.⁵² Lakivaliokunta ei lausunut tämän tutkielman teemoista⁵³ ja suuren valiokunnan lausunto oli kokonaisuudessaankin vain kahden sivun mittainen ja siinä käsiteltiin ainoastaan kaavojen nähtävilläpitoaikaa⁵⁴. Ahvenanmaan valtuuskunta käsitteli lakiehdotuksen, mutta ei esittänyt näkökantoja tämän tutkielman teemoista⁵⁵, ei myöskään Korkein oikeus lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan⁵⁶.

3.2 Tapausten perustiedot

Seuraavaan taulukkoon olen koonnut tiettyjä perustietoja kaikista niistä tapauksista, joita tutkielmassa tavalla tai toisella käsitellen. Muutama tapaus esitellään vain taulukossa, ei myöhemmissä tekstikappaleissa. Taulukossa olevien kaavahankkeiden lukumäärä on 22. Viiden hankkeen tiedot on poimittu Ahvenanmaan hallinto-oikeuden ratkaisuksista, loput kunnilta saaduista asiakirjoista. Mikäli jokin taulukon sarakkeissa oleva tieto ei kyseisen hankkeen kohdalla ole lähdemateriaalista selvinnyt, on kohta merkitty viivalla. Hankkeet on nimetty sen vuoksi, jotta niiden seuraaminen ja yhdistäminen myöhemmin tutkielmassa esitettyyn olisi helpompaa. Nimet on otettu lähdemateriaalista pääosin sen mukaisesti, miten kyseistä aluetta yleisimmin on asiakirjoissa kutsuttu, missä kylässä alue sijaitsee tai miten lähdemateriaalin tiedostot on kunnissa nimetty. Mikäli materiaalista on selvinnyt diaarinumero, on se merkitty taulukkoon. Kaava-alueet on kuvattu käyttötarkoituksen mukaan. Kuvaus ei vastaa varsinaisessa kaavassa esitettyjä kaavamerkintöjä sen vuoksi, että eri hankkeissa saattaa

⁵² Social- och miljöutskottets betänkande nr. 11/2006–2007, kappale allmän motivering/planläggning sekä detaljmotivering 33 ja 34 §.

⁵³ Lagutskottets utlåtande till social- och miljöutskottet, sisältyy Social- och miljöutskottets betänkande nr. 11/2006–2007.

⁵⁴ Stora utskottets betänkande 1/2006–2007.

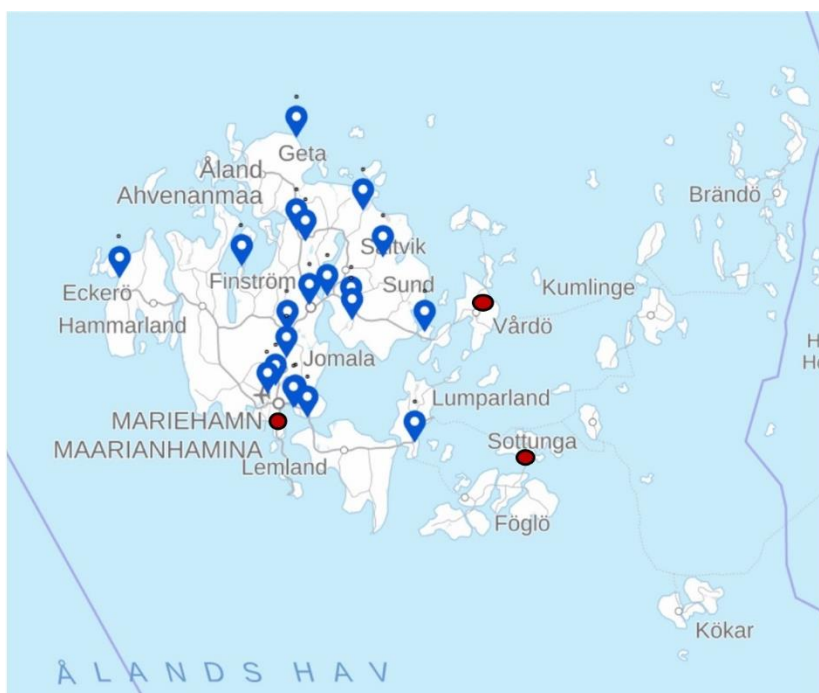
⁵⁵ Ålandsdelegationen Nr 44/07.

⁵⁶ Högsta domstolen, utlåtande OH 2007/144.

olla useampia kortteleita ja kortteleille on kaavoitettu eri asioita. Käyttötarkoitus on sen sijaan kuvattu sanallisesti niin, että kuvaus mahdollisimman hyvin vastaisi alueen pääasiallista käyttötarkoitusta tai sitä syytä, miksi maanomistaja on halunnut kaavoittaa maansa tai muuttaa jo voimassa olevaa kaavaa. Termillä asuinalue kuvaan sellaisia hankkeita, joissa maanomistaja suuremmalla skaalalla ja määrätietoisemmin ja ammattimaisemmin alusta loppuun perustaa uuden asuinalueen. Asuinrakentamisella taas tarkoitan alueita, joissa mahdollisesti jo on asuinrakennuksia valmiiksi, mittakaava on pienimuotoisempi ja tarkoituksena ei ole yhtä ammattimaisesti toteuttaa aluetta, vaan mahdollisesti hyötyä esimerkiksi yksityisten tonttien myyntituloista. Tämä jaottelu perustuu omaan tulkintaani hankkeiden asiakirjoista ja erityisesti kaavaselostuksista, maanomistajien perimmäisiä ja henkilökohtaisia syitä, niitä, joita paperille ei ole lausuttu, en tietenkään voi tietää. Katson jonkinlaisen jaottelun kuitenkin tässä yhteydessä aiheelliseksi, sillä koen tutkielmassa käsiteltyjen, asumiskäyttöön kaavoitettujen, hankkeiden olleen luonteeltaan erilaisia toisiinsa nähden. Taulukon hankkeissa on mukana sekä täysin uusia asemakaavoja että voimassaolleiden asemakaavojen muutoksia. Kolmessa hankkeesta kaavoitustilanne ennen maanomistajan hakemusta vaihteli alueen eri osissa ja maanomistajan hanke piti sisällään sekä vanhan kaavan muutoksen että uuden asemakaavan sille osalle kaava-alueesta, missä ei aiemmin ollut kaavaa. Lisäksi yksi hanke piti sisällään myös vanhan kaavan kumoamisen. Sarakkeessa 'alkutilanne' on kerrottu, minkälainen kaava kyseisellä alueella oli voimassa ennen käsiteltyä yksityistä kaavahanketta. Kaava-alueiden koko on ilmoitettu hehtaareina. Suurin osa hankkeista hyväksyttiin. Yhdessä tapauksessa maanomistaja perui hakemuksensa kunnalle ja asia raukesi. Hallinto-oikeus kumosi kaksi kunnan hyväksymää/vahvistamaa kaava ja palautti yhden takaisin käsittelyyn kuntaan. Hankkeiden kesto kuukausina on laskettu niin, että jokainen alkava kuukausi on pyöristetty ylöspäin kokonaiseksi kuukaudeksi riippumatta siitä monestako ylimenevästä päivästä oli kyse. Vireilletulo on laskettu siitä päivästä, jolloin hakemus on saapunut kuntaan, mikäli se kunnan asiakirjoista on tullut ilmi. Toissijaisesti vireilletulo on laskettu siitä päivästä, jolloin maanomistajan hakemus on päivätty. Mikäli kumpikaan edellisistä ei ole asiakirjoista ilmennyt, on vireilletulo laskettu siitä päivästä, jolloin hakemusta on kunnassa ensimmäisen kerran käsitelty. Käsittelyn on laskettu kestävän siihen päivämäärään saakka, jolloin kunnassa on tehty asiassa päätös. Myöhemmin 4.8. perehdytään tarkemmin muutaman hankkeen keston niin, että myös solmittujen maankäyttösopimusten päivämäärät ja määräajat on selostettu.

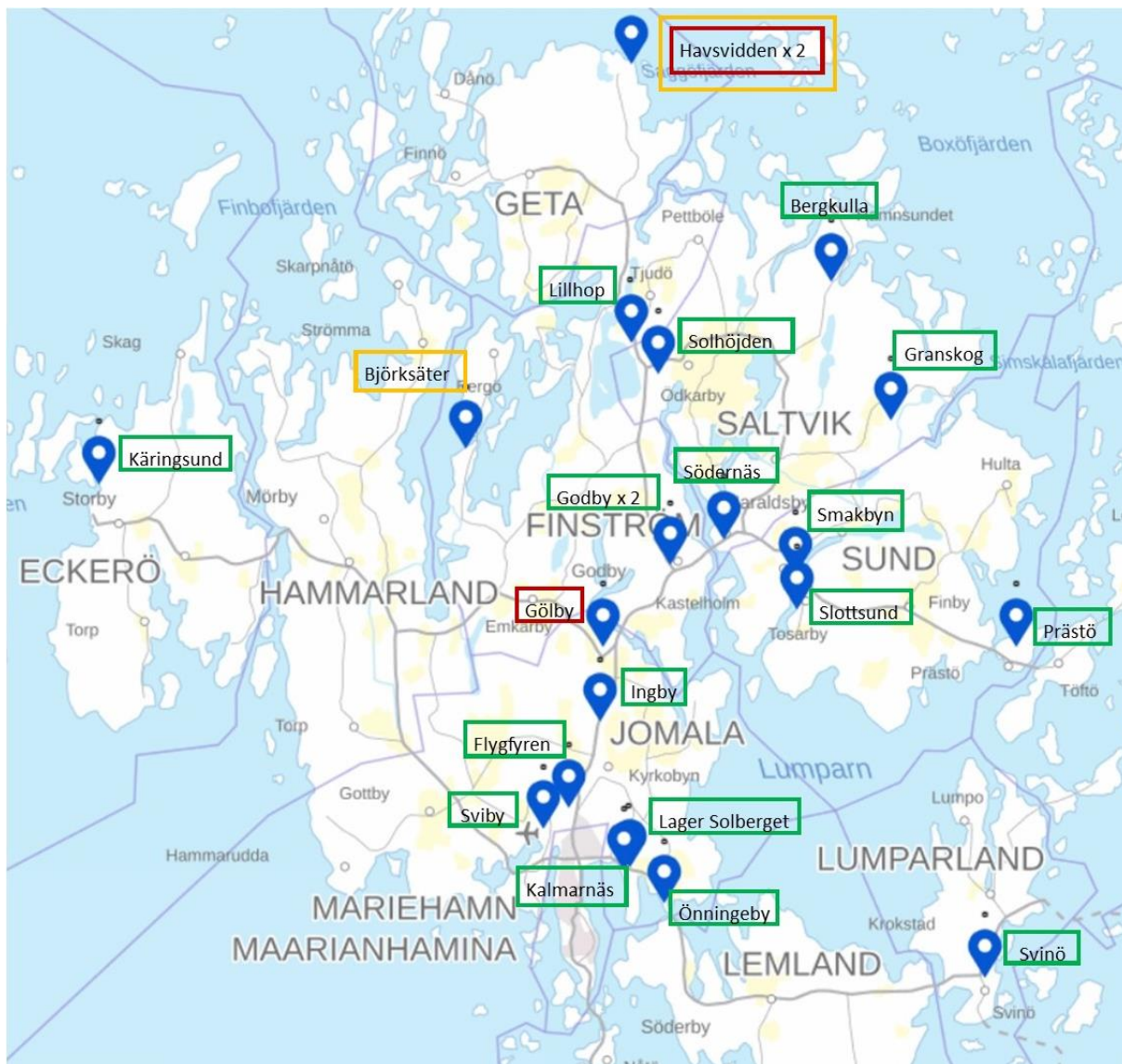
3.3 Maantieteellinen esiintyvyys

Alla olevissa karttakuvissa on tutkielmassa käsitellyt yksityiset kaavahankkeet sijoitettuina kartalle. Kartoissa on 20 paikkaa merkittyinä. Havsviddenin alueella Getan kunnassa ja Godbyn keskustaajamassa Finströmin kunnassa on molemmissa kaksi yksityistä kaavahanketta, eri maanomistajien, toistensa läheisyydessä, lähes vierekkäin, ja ne on merkitty vain kerran. Maarianhaminan kaupungista ja Sottungan ja Vårdön saaristokunnista kerrottiin, että heillä ei ole yksityisiä kaavahankkeita. Maarianhaminasta lisättiin vielä, että heille ei ole tullut hakemusta yksityisestä kaavahankkeesta eivätkä he ole sellaista kieltäneet.⁵⁷ Nämä kolme kuntaa on merkitty karttaan punaisella kuvassa 1. Tutkielmassa käsitellyt ja karttaan merkityt kaavahankkeet sijoittuvat seitsemän kunnan alueelle. Kuten sanottu on kolmesta kunnasta ilmoitettu, että yksityisiä kaavahankkeita ei ole. Kaikista kunnista ei ole vastattu tietopyyntöni ja vastanneistakin kunnista kaikki eivät ole lähettäneet kysymiäni päätöksiä. Olen siinä käsityksessä, että saaristossakin on yksityisiä kaavahakkeita, mutta yllä mainittuja kieltäviä vastauksia lukuun ottamatta olen päättänyt olla viittaamatta suullisiin tietoihin.



Kuva 1. Koko Ahvenanmaan maakunta. Tutkielmassa käsitellyt yksityiset kaavahankkeet merkittyinä kartalle. Kartan pohja on tulostettu Maanmittauslaitoksen asiointipalvelusta.

⁵⁷ Mariehamns stad, sähköposti 14.4.2023. Tieto Sottungasta ja Vårdöstä puhelimitse 30.8.2023.



Kuva 2. Manner-Ahvenanmaa, jonne tutkielmassa käsitellyt yksityiset kaavahankkeet sijoittuvat. Hankkeet nimetty kartalle taulukon 1 mukaisesti. Kartan pohja on tulostettu Maanmittauslaitoksen asiointipalvelusta.

Kuvasta 2 näkee, että Manner-Ahvenanmaalla esiintyy maantieteellistä hajontaa yksityisten kaavahankkeiden osalta. Kartalle on merkitty ne yksityiset kaavahankkeet, joita tutkielmassa käsiteltiin. Hyväksytyt hankkeet on rajattu vihreällä värillä, kumotut punaisella ja ne hankkeet, jotka muusta syystä on jätetty sillensä, eivät ole toteutuneet tai ovat vielä kesken, on rajattu keltaisella. Todennäköistä, ja joiltain osin myös varmaa, on se, että yksityisten laadittamia asemakaavoja on kunnissa enemmän, kuin tässä tutkielmassa käsitelty. Jomalan kunnasta kerrottiin, että voimassa olevan PBL aikana kuntaan on tullut vuosina 2018–2022 yhteensä 34

sellaista hakemusta, joissa jokin muu taho kuin kunta on hakenut kaavoitusta. Kaikkia ei ole hyväksytty.⁵⁸

Maantieteellisesti Jomala sijoittuu Ahvenanmaan hallinnollisen keskuksen ja ainoan kaupungin Maarianhaminan ympärille kolmessa ilmansuunnassa. Sen sijainti selittänee, että kunta on attraktiivinen asuntomarkkinoilla ja näin ollen myös asuntotuotannolle on kysyntää. Yksityiset kaavahankkeet todennäköisesti harvenevat pidemmälle Maarianhaminasta mentäessä, kun verrataan Jomalan toimittamiin lukuihin hankkeiden kokonaismäärästä viime vuosien ajalta, mutta niiden esiintyvyys vaikuttaa kuitenkin olevan myös ainakin Ahvenanmaan pohjoisosissa kohtuullista. Toisaalta taas tulee muistaa, että tutkielman tiedoissa yksityisistä kaavahankkeista, niin kuin myös Jomalan kunnan ilmoittamissa lukemissa, on mukana niin uudet asemakaavat kuin asemakaavamuutokset ja alueiden koko ja käyttötarkoitus vaihtelevat. Puhtaasti numeerisesti puhuttaessa sillä ei toki ole merkitystä, mutta tarkasteltaessa hankkeiden vaikutusten laajuutta sekä merkitystä kuntien ja alueiden kehitykseen on hyvää pitää nämä erot mielessä. Tiedot pelkästään yksityisistä kaavahankkeista jättävät myös kokonaan avoimeksi sen, mikä on niiden suhdeluku kunnallisiin asemakaavoihin.

⁵⁸ Jomalan kunta, sähköposti 20.12.2022. Huomaa, että kunnan tässä tarkoittama muu taho voi olla yksityinen, yritys tai kunnallinen liitto [kommunalförbund] ja kaavahankkeilla tässä kohtaa tarkoitetaan uusia asemakaavoja, asemakaavan muutosta tai osayleiskaavan muutosta. Tiedot on kerätty käsin laskemalla kunnan järjestelmästä. Luvuissa saattaa olla virhemarginaali. Lukumäärä sisältää tarkastelujakson aikana tulleet hakemukset. Aiemmin tulleet, joiden käsittely jatkui tarkastelujakson aikana, on jätetty pois. Kunnan ilmoittama lukumäärä on siis käsitettävä suuntaa antavana, mutta sen luoman mittakaavan vuoksi koen tarpeelliseksi nostaa sen esille.

4 Yksityisen kaavoituksen menettely ja normisto

4.1 Johdanto

Tässä pääluvussa esittelen PBL 33 § mukaisen yksityisen kaavoitusmenettelyn hallintokäytännön valossa. Ensiksi käyn läpi lyhyempiä esimerkkejä ja esittelen tiivistetysti muutaman kaavahankkeen pääpiirteittäin yleiskuvan antamiseksi. Osaan näistä palaan useamminkin muissa alaluvuissa, joissa otan lähempään tarkasteluun yksityistä kaavoitusta sääntelevän pykälän yksityiskohdat.

4.1.1 Lyhyempiä poimintoja hankkeista

Lumparlandin kunnassa Svinön kylässä maanomistajat hakivat asemakaavan muutosta⁵⁹. Vanha asemakaava oli vuodelta 2004 ja alue oli kaavoitettu asuin- ja vapaa-ajankiinteistöille sekä vuokramökeille, leirytymiseen ja metsäalueeksi. Maanomistajat halusivat laajentaa mökkien vuokraustoimintaa ja lisäksi olosuhteet alueella olivat muuttuneet.⁶⁰ Ehdotus hyväksyttiin ja voimassa olevaa kaavaa muokattiin⁶¹. Alueelle kaavoitettiin yleisten alueiden, ulkoilualueiden, maa- ja metsätalousalueiden, pienvenesataman ja puistojen lisäksi kortteleita omakotiasumiseen, vapaa-ajan rakentamiseen, vuokramökeille sekä kortteli kaupan, hallinnon, palvelujen ja asuntojen tarpeisiin. Alueen koko rakennusoikeus ennen kaavamutosta oli 714 m² kerrosalaa ja muutoksen jälkeen 4320 m² kerrosalaa. Vuokrattavien mökkien kaavan sallimaa kokonaismäärää nostettiin viidestätoista kahteenkymmeneenviiteen.⁶²

Jomalan kunnassa Svibyn kylässä maanomistaja haki lupaa uuden asemakaavan toteuttamiseen. Alue oli aiemmin yleiskaavoitettu pientalovaltaiseksi asuinalueeksi. Alue koostuu kahdesta kiinteistöstä, joista toisella on ennestään yksi rivitalo sekä talusrakennus, muutoin alue on hyödyntämätön. Alue on suuruudeltaan vajaa 4 hehtaaria ja sille haluttiin kaavoittaa

⁵⁹ Lue kohteesta lisää osoitteesta www.svinostugby.com.

⁶⁰ Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, s. 3.

⁶¹ Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, bilaga C (kaavaselostus), s. 10.

⁶² Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, bilaga C (kaavaselostus), s. 10–11.

huoneistotaloja.⁶³ Hakemus hyväksyttiin ja kaavaselostuksen mukaan alueelle, virkistysalueiden ja yleisten alueiden lisäksi, kaavoitetaan kortteli, jossa sallitaan kuusi tonttia kooltaan 2245–3349 m², joista kullekin voidaan rakentaa korkeintaan kaksikerroksisia kerrostai rivitaloja talousrakennuksineen. Viereinen kortteli koostuu yhdestä tontista, jonka pinta-ala on 2474 m². Tälle alueen seitsemännelle tontille voidaan rakentaa rivitaloja tai yhdistettyjä pientaloja asuinkäyttöön sekä omakotitaloja. Koko kaava-alueen asukasluvun lasketaan tilastollisesti voivan nousta nykyisestä 21 henkilöstä 237:ään.⁶⁴

Eckerön kunnassa, Käringsundin lomakeskuksen maanomistaja ja yrittäjä haki vanhan asemakaavan kumoamista ja uuden asemakaavan laadintaa ja muokkaamista niin, että uusia alueita otetaan kaavaan ja joitain jätetään pois. Kaava-alueen muut kiinteistönomistajat antoivat kirjallisen suostumuksensa kaavan kumoamiseen ja uuden laadintaan.⁶⁵ Kaava-alueella sijaitsee lomakeskus, joka koostuu muun muassa leirintäalueesta, vuokramökeistä, ylellisemmistä huviloista sekä niihin kuuluvista talousrakennuksista ja aktiviteettitarjonnasta uimarantoihin⁶⁶. Kaavaselostuksesta käy ilmi, että vanhojen kaavojen kumoaminen oli tarpeen, sillä niiden mukaista alueen kehitystä ei ollut tapahtunut ja määräykset olivat vanhentuneita. Uudessa kaavassa kaavoitetun alueen rajoja muokattiin niin, että tiettyjä alueita jätettiin pois kaavan alta ja uutta alaa kaavoitettiin. Kaava-alueen sisällä kortteleiden välisiä rakennusoikeuksia muokattiin ja osittain lisättiin.⁶⁷ Kaava-alueen pinta-alaa ei mainita kunnan toimittamissa asiakirjoissa.

Finströmin Godbyssä maanomistaja haki lupaa asemakaavoittaa 9,1 ha kokoinen omistamansa alue asuinalueeksi. Godbyn keskustassa on valmis kunnallistekniikka ja sen laajentaminen kaava-alueelle katsottiin helpoksi. Alueelle kaavoitettiin yleisten alueiden, luonnonsuojelualueen ja maatalousalueen lisäksi kortteleita omakotitaloille, rivitaloille ja paritaloille. Kaava sallii rakennustyyppien hienoisen vaihtelun niin, että rakennuttaja voi paikoin valita esimerkiksi paritalon ja rivitalon välillä. Kaavaselostuksen mukaan, mikäli

⁶³ Anhållan om detaljplanering, markägare, 8.12.2020.

⁶⁴ Sviby by, planbeskrivning över detaljplan, s. 11–12, 14, 17.

⁶⁵ Ansökan om upphävande av detaljplan 22.6.2020, markägare.

⁶⁶ Lue kohteesta lisää osoitteesta www.karingsund.ax.

⁶⁷ Planbeskrivning över upphävande av detaljplan för lantbruksområde samt ändring och utvidgning av detaljplan för semesterområde i Storby by i Eckerö kommun 6.9.2022, s. 3–4.

rakennuskanta jakautuu niin että alueelle rakennettaisiin 16 omakotitaloa, 3 paritaloa ja 24 rivitalohuoneistoa, arvioidaan alueen tulevaksi asukasluvuksi noin 103. Kunnan kaikki palvelut sijaitsevat kaava-alueelta nähden toisella puolen maantietä, minkä vuoksi kaavaan piirrettiin alikulkutunneli maantien alitse kevyttä liikennettä varten.⁶⁸

4.1.2 Saltvik Bergkulla, asuinalue

Hankkeessa Bergkulla⁶⁹ Saltvikin kunnassa maan omistava säätiö lähestyi kuntaa hakemuksella ensimmäisen kerran vuonna 2008. Hakemus koski alueen asemakaavoittamista niin, että sinne voidaan kaavoittaa seitsemän tonttia, jotka mahdollistavat rakentamisen vapaa-ajan asumiseen tai ympärivuotiseen asumiseen. Hakemus ja kaava hyväksyttiin. Tähän kaavaan liittyvää kaavaselostusta tai itse kaavaa ei ole mukana kunnan lähettämässä asiakirjoissa.⁷⁰ Sama maanomistaja palasi asiaan vuonna 2011 ostettuaan kaava-alueen eteläpuolisen kiinteistön ja halusi kaavoittaa myös sen edellisen alueen jatkoksi⁷¹. Kunnanhallitus hyväksyi hakemuksen, kaavoittajan ja kaavan tavoitteet, mutta noteerasi pöytäkirjaan, että kaavoitussopimus tulisi laatia kunnan ja maanomistajan kesken. Lisäksi kunta vaati muutoksia ehdotettuun viemäröintiin. Myöhemmin kuitenkin rakennuslautakunta katsoi, että tässä tapauksessa kunnan tehtävänä on päättää kaavan tavoitteet ja hyväksyä kaavoittaja. Maanomistaja itse on palkannut kaavoittajan ja maksaa myös tiet, veden ja viemäröinnin. Näin ollen kaavoitussopimuksen laatiminen ei voi olla tarpeellista, sillä kunta ei osallistu kaavoituksen kustannuksiin eikä sellaista käsittäkseni laadittu.⁷² Kaavaselostuksesta käy ilmi, että uuden kaava-alueen koko on 8,1 ha. Alkuperäisten seitsemän tontin lisäksi kaavoitettiin yhdeksän tonttia lisää, yhteensä 16. Kaikilla on tarkoituksena vapaa-ajan rakentaminen, jossa myös ympärivuotinen asuminen on sallittua. Kaavaselostuksen mukaan alue on liitetty yksityiseen vesiyhtiöön. Viemäri johdetaan puhdistuslaitokseen, joka alueelle on rakennettu. Alueella kulkee sekä matala- että korkeajännite sähkölinjoja, joista matalajännitteinen tulee kaapeloida, sillä se kulkee

⁶⁸ Finströms kommun, Beskrivning över detaljplan för Berghägnad, 10.11.2021, s. 1–2, 5, 7.

⁶⁹ Lue kohteesta lisää osoitteesta www.bergkulla.ax.

⁷⁰ Detaljplan för Bergkulla RN:R 1:79 samt del av Sandkärr RN:R 1:29 (erillinen kunnasta lähetetty pdf-dokumentti, josta ilmenee asian käsittely kunnassa, mutta se ei ole pöytäkirjan muodossa) 2008–2009, s. 1–2.

⁷¹ Anhållan om godkännande för målsättningar för detaljplan, 6.5.2011, Dr. 40/EAA, s. 1–2.

⁷² Detaljplanändring och detaljplan för Bergkulla, Wassböle enstaka hemman (erillinen kunnasta lähetetty pdf-dokumentti, josta ilmenee asian käsittely kunnassa, mutta se ei ole pöytäkirjan muodossa) 2011–2012.

korttelialueen yli. Alueen rakennuttaja sopii ehdoista sähkölinjan omistajan kanssa. Koska maa on yksityisessä omistuksessa ja kaavoitettu yksityisen aloitteesta, tapahtuu toteutus maanomistajan määräämässä tahdissa. Rakennuttaja vastaa toteutuksesta ja kustannuksista esimerkiksi kunnallistekniikan ja teiden ym. suhteen. Tiesuhteudet ja kunnallistekniikka tulee olla järjestettyinä ennenkö rakentaminen tonteilla voi alkaa.⁷³ Sama maanomistaja haki alueelle vielä kaksi kaavamuutosta, vuosina 2013 ja 2017. Ensimmäinen koski autokatosten määrän lisäämistä ja toinen rantasaunan rakentamista. Molemmat hyväksyttiin.⁷⁴

4.1.3 Finström Björksäter, omakotitaloalue

Bambölen kylässä Finströmin kunnassa maanomistajan hakemus koski asemakaavan muutosta Björksäter nimiselle alueelle. Hakemuksen, joka on päivätty 6.11.2017, mukaan maanomistajan tarkoituksena on perustaa alueelle uusi tontti omakotitaloasumiseen⁷⁵. Saman alueen kaavoitusta ja kaavojen muutoksia on käsitelty kunnassa useampaan otteeseen. Alueen alkuperäinen kaava on vuodelta 1993 ja sitä on sen jälkeen muutettu 2007, 2010, 2015 ja 2016 maanomistajan hakemuksesta.⁷⁶ Esimerkiksi vuonna 2010 kaavaa muutettiin tiesuhteuksien osalta, määrätty leikkipaikka otettiin pois ja korvattiin alueella, jolle saa rakentaa leikkipaikkoja, tonteilla joille sai rakentaa kaksi talousrakennusta sai muutoksen jälkeen rakentaa vaihtoehtoisesti yhden vierastalon, joitakin tontteja suurennettiin ja yhdelle tontille varattiin mahdollisuus jakaa se niin, että molemmille uusille tonteille säilyy mahdollisuus rantaviivaan.⁷⁷ Viimeisin voimassaoleva muutos on vuodelta 2016 ja sen kaavaselostuksesta ilmenee kaava-alueen koon olevan 4,7 ha⁷⁸. Maanomistajan uusimmassa, vuoden 2017 hakemuksessa maanomistajan toiveena on perustaa alueelle yksi uusi tontti. Koko kaavamuutoshakemus koskee vain tämän yhden tontin perustamista. Hakemukseen liitetystä

⁷³ Saltviks kommun, Wassböle enstaka hemman. Beskrivning över detaljplaneändring och detaljplan för Bergkulla i Saltvik, Wassböle enstaka hemman (432). Diarienummer 40/EAA/2011, s. 1–4.

⁷⁴ Detaljplaneändring för Bergkulla, Wassböle enstaka hemman 2013 ja Detaljplaneändring för Bergkulla, Wassböle, 2017.

⁷⁵ Anhållan om ändring av detaljplan 6.11.2017, s. 1.

⁷⁶ Finströms kommun, Tjänstemannautlåtande. Datum: 19.12.2017.

⁷⁷ Finströms kommun, Beskrivning över detaljplaneändring 9.8.2010, s. 1–2.

⁷⁸ Finströms kommun, Bamböle by, Planbeskrivning över detaljplaneändring, 3.6.2016, s. 1.

kartasta näkee, että kyseessä on rantatontti.⁷⁹ Kunnan kaavoituksesta vastaava virkamies kirjoitti asiassa lausunnon, jonka mukaan alueen aiemmissa kaavamuutuskäsittelyissä aluearkkitehdin konttori on painottanut sen tärkeyttä, että riittävän suuri osa rantaa jätetään yhteiseksi virkistysalueeksi niille alueen tonteille, joilla ei ole omaa rantaa. Virkamieslausunnon mukaan tämä on tärkeää sekä alueen attraktiivisuuden vuoksi ja jotta kaava-alueeseen rajoittuvien alueiden tuleva mahdollinen laajentuminen tai rannan käyttö ei esty. Tämä erityisesti, sillä käsittelyssä olevassa muutoshakemuksessa maanomistaja haluaa ottaa tonttimaan alueesta, joka kaavassa on merkitty puistoksi. Virkamieslausunnon mukaan tulee asian käsittelyssä ottaa kaava-alue kokonaisuutena huomioon ja huomioida myös mahdollinen tuleva laajentuminen viereisillä alueilla.⁸⁰

Kunnan samhällsnämnd (yhteiskuntalautakunta) käsitteli maanomistajan hakemusta ja liitti pöytäkirjaan otteen arkkitehdin lausunnosta vuodelta 2007. Jo sen lausunnon mukaan tulee keskeinen osa rantaa jättää rakentamatta ja käyttöön muille tonteille ylempänä mäessä. Lautakunta päätti hyväksyä maanomistajan ehdottaman kaavoittajan, mutta muutti kaavan tavoitteita niin, että tontin lohkomista rantaviivassa ei myönnetä.⁸¹ Kunta pyysi asiassa asiantuntijalausunnon eräältä arkkitehdiltä. Arkkitehti nosti lausunnossaan esiin muun muassa luonto- ja kulttuuriympäristöinventaaroiden puutteen ja mahdollisen ympäristöarvioinnin tarpeen, vastuun ja kustannuskysymyksen niiden toteuttamisesta sekä ympäristövaatimukset veden ja viemäroinnin suhteen. Edelleen tulee kaava-alueen muodostaa riittävän suuri ja tarkoituksenmukainen kokonaisuus ja vaikka maanomistajan hakemus nyt käsittää vain yhden tontin, tulee asiaa tarkastella kokonaisuutena. Alueen hyödyntäminen on aiempien kaavamuutosten johdosta kasvanut ja ylittää tällä hetkellä merkittävästi tavanomaisen hyödyntämistason haja-asutusalueella. Mikäli naapurit vaativat samaa hyödyntämisoikeutta heidän alueillaan, on sitä vaikea ohjata. Lisäksi arkkitehti muistuttaa, että itse kaavoitusprosessissa tulee kaikki tavanomaiset kysymykset tiealueista, puistoista ja kaavamääräyksistä tutkia. Nykyinen lainsäädäntö johtaa isompien yksikköjen kaavoitukseen ja

⁷⁹ Anhållan om ändring av detaljplan 6.11.2017, s. 1.

⁸⁰ Finströms kommun, Tjänstemannautlåtande. Datum: 19.12.2017.

⁸¹ Finströms kommun, Samhällsnämnden, pöytäkirja 1/19/ 29.1.2019, s. 7–8. Hieman epäselväksi jää, mitä aloitteen hyväksymispäätöksellä hyväksyttiin, kun hakemus koski vain yhden rantatontin lohkomista ja lohkomista ei rantaviivassa sallittu.

yksittäisiä tontteja ei kannata kaavoittaa. Se voisi olla mahdollista, jos naapurikiinteistöt ovat kiinnostuneita.⁸²

Maanomistajan kaavamuutoshakemuksen käsittely päättyi tammikuussa 2019, kun maanomistaja perui hakemuksensa⁸³. Sain kunnalta useita saman alueen kaavamuutosten käsittelyyn liittyviä asiakirjoja vuosien varrelta, mutta en ole onnistunut niiden perusteella saamaan selkeää kuvaa siitä, miten alueen vesijohdot, viemärit ja hulevesijärjestelmät on ratkaistu. Tienpito kuitenkin vaikuttaa olevan alueen tiekunnalla ja otan tähän yhteyteen asiasta maininnan. Maanomistaja on täydentänyt viimeisintä, 2017 vuoden kaavahakemustaan muistiolla alueen tulevasta kehityksestä. Muistion mukaan ”tiet pidetään kunnossa toimivalla tavalla (kuten tähänkin asti), suunnitelmia siistiä rinteitä ja tiealuetta yleisesti on olemassa (parannus), postilaatikkoaluetta kehitetään edelleen alueen tuloväylällä (parannus), kustannukset tähän niin kuin tulevaan ylläpitoon käsitellään tiekunnan kautta (hallinto)”.⁸⁴

Edellä esitellyt Svinön, Svibyn, Käringsundin ja Godbyn yksityiset kaavahankkeet vaikuttavat edenneen sujuvasti ja ongelmitta ja näyttäytyvät tässä yhteydessä positiivisina esimerkkeinä siitä, miten yksityinen kaavoitus voi toimia. Myöskään Bergkullan asuinalueen hankkeessa ja sen käsittelyissä kunnassa ei sinänsä vaikuta olleen ongelmia, ei maanomistajan, muiden kuntalaisten tai kunnan näkökulmasta. Bergkullan hankkeessa on kuitenkin se erityispiirteensä, että alue kokonaisuutena on kaavoitettu osissa ja kaavoja on myös sen jälkeen muutettu. Tapauksen tietojen valossa tämäkään ei näytä aiheuttavan vastoinkäymisiä, mutta voidaan kuitenkin miettiä, onko saman alueen useampi käsittely ja kaavamuutos ollut lainsäätäjän tarkoitus. Toisaalta maanomistaja hankki osan lopullisesta kaava-alueesta vasta ensimmäisen kaavoituksen jälkeen ja tätä seikkaa ei välttämättä edes olisi voinut ennakoida ensimmäistä kaavaa suunniteltaessa. Tarkoituksenmukaista ei liene sekään, että yksityistä kaavoitusoikeutta rajattaisiin lukumäärällisesti tai että mahdollisuus myöhempisiin, samaa aluetta koskeviin muutoksiin tai täydennyksiin jo etukäteen suljettaisiin pois. Kaava-alueiden laajennukset tai muutokset asettavat mielestäni kunnalle kuitenkin kasvavan huolellisuusvelvoitteen tarkkaavaisuuteen myöhempiä kaavoja tai muutoksia käsitellessä, niin että myös alueen

⁸² Sakkunnigutlåtande om detaljplanändring. Ansökan daterad 6.11.2017. 28.1.2019, s. 1–2.

⁸³ Finströms kommun, Samhällsnämnden 29.1.2019 protokoll 1/2019, s. 8.

⁸⁴ PM 2018-04-21 rev. 2 Angående områdesutveckling Björksäter (från markägaren), s. 2.

aiemmat yksityiset kaavat otetaan huomioon, jotta lain vaatimus kaava-alueesta tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena säilyy. Mikäli kunta epäonnistuu tässä kokonaisuuden huomioimisessa, kuten Björksäterin alueen kanssa nähdäkseni on käynyt, voivat sekä maankäytön suunnittelun yleiset tavoitteet että maanomistajien tasapuolinen kohtelu vaarantua. Björksäterin alueella yksittäinen maanomistaja on useampaan otteeseen hakenut kaavaan muutosta. Muutokset ovat koskeneet muun muassa tonttien lohkomista rantaviivassa sekä yleisiä alueita tai leikkipaikkaa koskevien kaavamääräysten lieventämistä ja rakennusmääräysten laimentamista. Mainitunlaisten muutosten voidaan katsoa tuottavan etua sille maanomistajalle, joka saa lisää rantatontteja, mutta mikäli se tapahtuu muiden alueen kiinteistöjen kustannuksella, ei muutosten voida katsoa olevan hyväksyttäviä tarkasteltaessa maanomistajia yhtenäisenä joukkona, riippumatta siitä vaikuttavatko kaavamuutokset alueen käyttöön kunnan näkökulmasta millään tavalla.

4.2 Yhteydenotto kuntaan

Yksityisen maanomistajan kaavoitushanke tulee PBL 33 § 1 mom. mukaan alkaa yhteydenotolla kuntaan. Esitöissä ei ole yhteydenottotapaa tai muotoa kommentoitu. Lumparlandin Svinössä ei dokumenteista käy ilmi, millä tavoin kuntaan on otettu yhteyttä⁸⁵. Jomalan Svibyn kaava-alueen dokumenteista ei myöskään käy ilmi, miten yhteydenotto kuntaan on alun perin tapahtunut, mutta ensimmäisen kunnanhallituksen käsittelyn jälkeen maanomista osoitti päivitetyn nelisivuisen hakemuksen Jomalan kunnanhallitukselle. Hakemuksessa kuvattiin kaava-alue nykytilanteen mukaan ja mainittiin kaavan tavoitteista sen verran, että alueen rakennuskannan on tarkoitus olla korkeintaan kaksikerroksisia asuinhuoneistoja, maisemakuvaan vaikutetaan mahdollisimman vähän, olemassa olevaa infrastruktuuria hyödynnetään, kunnan periaatteita noudatetaan ja tarpeeksi alaa varataan virkistykseen ja leikkiin.⁸⁶

Jomalan Flygfyrenin teollisuuskiinteistön asiassa kunnan dokumenteista selviää, että ensimmäiset yhteydenotot kuntaan ovat tapahtuneet sähköpostitse. Maanomistaja on sähköpostitse kysynyt valitsemaltaan kaavoittajalta, koska tämä voisi piirtää puheena olleen kaavan. Kaavoittaja neuvoo maanomistajaa olemaan yhteydessä ensin kuntaan, sillä kaavan

⁸⁵ Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor.

⁸⁶ Anhållan om detaljplanering, markägare, 8.12.2020, s. 4 ja Jomala kommunstyrelsen 19.6.2023 protokoll, s. 5.

suunnittelua ei voi aloittaa ennen kunnanhallituksen hyväksyvää päätöstä sekä itse kaavahakemuksesta että kaavan laatijasta. Tämän jälkeen maanomistaja on yhteydessä kuntaan, kertoo kaavoittajan olevan hankittu ja kysyy voiko hän nyt vain jättää hakemuksen kunnalle. Kunnan virkamies ohjeistaa maanomistajaa, että vapaamuotoinen hakemus kunnanhallitukselle on riittävä, mutta siitä tulisi muutamalla rivillä käydä ilmi, mitä kaavalla on tarkoitus saavuttaa. Sähköpostikeskustelun liitteenä on yhden sivun mittainen hakemus, josta käy ilmi kiinteistön omistavan yrityksen yhteystiedot, ehdotettu kaavan laatija sekä kaavan tarkoituksena pysyttää alue teollisuus- ja varastokäytössä, mutta mahdollistaa lisärakentaminen tilanpuutteen vuoksi.⁸⁷

Godbyn asuinalueen asiassa maanomistaja lähetti sähköpostin kuntaan. Viestissä lukee, että ”haen lupaa aloittaa kaavoitus asuintonteiksi kiinteistöllä Berghängnad Godbyssä (ilmoita jos jos tarvitaan erillinen hakemus kunnanvaltuustolle)”.⁸⁸ Parin päivän päästä sai maanomistaja kunnalta vastauksen. Aikaikkunan projektille arvioidaan olevan melko kaukana, sillä alue on tällä hetkellä yleiskaavassa kaavoitettu maa- ja metsätalouteen ja tuoreita luontoinventaarioita ei ole tehtynä. Kunta yrittää ottaa luontoinventaariot seuraavan vuoden budjettiin, samoin yleiskaavamuutoksen, jonka arvioidaan kestävän 12–18 kuukautta työn aloituksesta. Tämän jälkeen tulee maanomistajan omaan laskuunsa asemakaavoittaa alue, mikä puolestaan tulee kestämään arviolta 6–15 kk. Kunta pahoittelee, mutta toteaa, että yleiskaavaa tehtäessä ei otettu juuri huomioon kehitystä.⁸⁹ Edelleen kunnan lautakunta, samhällsnämnden, käsittelee asiaa kokouksessaan. Pöytäkirjassa todetaan, että maanomistaja on hakenut yleiskaavan muutosta, jotta voisi avata mahdollisuuden asuinalueen rakentamiseen. Resurssit ja talous osayleiskaava-asioihin ovat kunnassa rajatut vuonna 2020, mutta tämän ei silti pidä, jos mahdollista, rajoittaa ulkopuolisten kaavoitusaloitteiden mahdollisuuksia. Lautakunta päättää pyytää maanomistajalta muutamia täydennyksiä, muun muassa arvioidun tonttimäärän valmiissa asemakaavassa ja alueelle johtavien tieyhteyksien sijoittamisen.⁹⁰

Lainsäätäjä ei ole asettanut muotomääräyksiä sille, millä tavalla maanomistajan yhteydenotto kuntaan tulee tapahtua ja myöskään hallintokäytäntö ei näytä muovanneen tähän

⁸⁷ Ansökan om detaljplanering för fastighet 10.12.2020, markägare.

⁸⁸ Ansökan om att börja detaljplanering, e-post Planering bostadsområde från sökande till kommunen, 9.11.2019.

⁸⁹ Sähköpostikeskustelu maanomistaja ja kunnan edustaja, otsikolla Sv: Planering bostadsområde, 9.11.2019–22.12.2020.

⁹⁰ Finströms kommun, Samhällsnämnden 25.2.2020 protokoll 1/20. s. 21.

yhdenmukaista toimintatapaa. Maanomistajan näkökulmasta lienee positiivista, että yhteydenottokynnys on matala ja tapa vapaamuotoinen. Kunta tarvittaessa ohjeistaa riittävän hakemuksen toimittamisessa oikeaan instanssiin. Tämä käytäntö on omiaan vähentämään hallinnon byrokratiaa ja lisäämään kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuuksia sekä hallinnon läpinäkyvyyttä, kun kunta on tavoitettava ja saavutettava. Edellä mainitussa esimerkissä, missä maanomistaja oli sähköpostitse yhteydessä kuntaan, toteutuu kirjaimellisesti lainsäätäjän tahto kommunallagenin uudistuksen yhteydessä. Esitöihin otettiin kirjaus siitä, että kunta voi myös auttaa kunnan asukkaita, jotka tekevät aloitteita. Apu voi koostua esimerkiksi tiedonannosta koskien sitä, kuinka asia hoidetaan, valmistellaan ja suunnitellaan.⁹¹ Kääntöpuolena tulee toki huomioda kunnan resurssit, jotka eivät välttämättä mahdollista jokaisen kuntalaisen yksityiskohtaista ohjaamista. Samalla taas jo yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet velvoittavat julkishallinnon neuvomaan, antamaan tietoa, vastaamaan kysymyksiin ja tarvittaessa ohjaamaan kysyjä oikean viranomaisen luokse. Tätä periaatetta ei voitane perustellusti resurssikysymykseen vedoten heikentää.

4.3 Kaavan valmistelijan pätevyysvaatimukset

Kunnan tulee PBL 33 § 1 mom. mukaan hyväksyä maanomistajan ehdottama kaavoittaja. PBL 6 § taas sääntelee maankäyttösopimuksia. Tähän maankäyttösopimuksia sääntelevään 6 § 3 mom. on kuitenkin otettu säädös kaavan valmistelijan pätevyydestä. Sen mukaan sillä, joka työstää kaavan, on oltava tehtävään sopiva kompetenssi. Tarkempia säännöksiä pätevyydestä annetaan asetuksella. Nämä tarkemmat kaavan valmistelijan pätevyysvaatimukset on kirjattu plan- och byggförordning för landskapet Åland (2008:107) 3 §, joka säätää, että kaavan valmistelijalla on oltava rakennusalan korkeakoulututkinto, joka vastaa vähintään kolmen vuoden opintoja tai muu vastaava tutkinto ja riittävästi kokemusta tehtävän vaikeustaso ajatellen. En ole löytänyt asetuksen esitöitä.

Lumparlandin Svinön mökkikylää koskevassa kaavassa kaavan laatijaksi on kunnanhallituksen päätöksellä hyväksytty maanomistajien ehdottama arkkitehti⁹². Jomalan Svibyssä kunnanhallitus ei pöytäkirjassa yksiselitteisesti mainitse kaavoittajan hyväksymisestä.

⁹¹ Maakuntahallituksen esitys 3/1996–1997, s. 15.

⁹² Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, s. 5.

Kaavahanke on hyväksytty päivitetyn ehdotuksen mukaan ja siitä voinee päätellä, että myös kaavoittaja on katsottu päteväksi ja hyväksytty.⁹³ Jomalán Flygfyrenin teollisuuskiinteistön kaavoittajaksi on hyväksytty arkkitehti ja kaavaselostuksesta käy ilmi hänen olevan arkkitehtiliiton jäsen. Jomalán Solbergenin varastorakennuksen kaavassa maanomistaja on hakenut kunnan kaavoittajan hyväksymistä kaavan laatijaksi. Kunnanhallitus hyväksyi tämän, mutta muistutti, että kunta laskuttaa maanomistajaa kunnan kaavoittajan käytöstä ja kaikista kustannuksista, mitä kaavan muutos aiheuttaa.⁹⁴

Yhdessäkään käsittelemässäni hankkeessa ei kunta lausunut sisällöllisesti mitään maanomistajan ehdottaman kaavoittajan pätevyydestä, vaan pätevyuden todettiin riittävän ja kaavoittaja hyväksyttiin. Syynä saattaa olla se, että alan ammattilaisten joukko maakunnassa ei ole kovin suuri ja maanomistajien ehdottamien kaavoittajien pätevyys on saattanut olla kuntien tiedossa jo ennestään.

4.4 Kaavan tavoitteet

4.4.1 Sääntely

PBL 33 § 1 mom. mukaan kunnan tulee vahvistaa kaavan tavoitteet. Sana tavoitteet (målsättningar) esiintyy koko kaava- ja rakennuslaissa vain kerran, tässä pykälässä. Maakuntahallituksen esityksessä sana tavoitteet esiintyy neljä kertaa, kolme kertaa perusteluissa ja kerran ehdotetussa lakitekstissä. Näistä kaksi kertaa liittyy nimenomaan 33 §:ään, kerran viitataan lain yleisiin tavoitteisiin naapureiden kuulemista koskevan pykälän perusteluissa⁹⁵ ja muutoksenhakua koskevan luvun kunnallisvalitusta käsittelevässä pykälässä todetaan, että muutoksenhakijan tulee voida perustella, millä tavoin kaava tai kaavamääräys poikkeaa plan- och bygglagenin säännöksistä tai tavoitteista⁹⁶. Plan- och byggförordning ei sisällä mainintaa sananmukaisesti tavoitteista. Lainsäädännössä tai esitöissä ei siis

⁹³ Jomala kommunstyrelsen 19.6.2023 protokoll, s. 6.

⁹⁴ Anhållan om detaljplanändring 14.11.2022, s. 1 ja Jomala kommunstyrelsen 24.4.2023 protokoll, s. 9.

⁹⁵ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, yksityiskohtaiset perustelut, 13 luku 72 §.

⁹⁶ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, yksityiskohtaiset perustelut, 18 luku 98 §.

nimenomaisesti kerrota, mitä tai minkälaisia näiden tavoitteiden tulee olla, jotka kunnan yksityisessä kaavoitushankkeessa tulee vahvistaa.

PBL 24 § käsittelee asemakaavan tarkoitusta ja tarvetta ja PBL 26 § asemakaavan sisältöä. Asemakaavan tarkoitus PBL 24 §:n mukaan on osoittaa alueita eri tarkoituksiin sekä ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä siten kuin paikalliset olosuhteet, kaupunki- ja maakuntakuva, olemassa oleva rakennuskanta, luontoympäristö, kestävän kehityksen periaate ja muut kaavan päämäärät edellyttävät. Asemakaavan sisältöä koskeva PBL 26 § määrää ensin, että asemakaavaa laadittaessa on yleiskaavaa noudatettava ja maakuntahallituksen päätökset ja suositukset huomioitava. Pykälän toinen momentti sisältää seitsemän kohdan listauksen, mitä kunnan tulee kaavaa laadittaessa lisäksi huomioida. Näitä seikkoja ovat muun muassa maan hyödyntäminen taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä tavalla, liikenne, tekniikka sekä palo- ja pelastustoimi voidaan järjestää kestävästi, elinympäristöstä luodaan viihtyisiä ja turvallinen, rakennettua ympäristöä ja maakuntaa suojellaan, esteettisiin ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin ei vaikuteta enempää kuin välttämätöntä, puistoille, leikkipaikoille ja virkistysalueille on riittävästi maata ja erityistä huomiota kiinnitetään olemassa olevaan ympäristöön, omistussuhteisiin, kiinteistön rajoihin ja muihin kaavan toteuttamiseen vaikuttaviin seikkoihin. Plan- och byggförordning 7 § täydentää ja tarkentaa asemakaavan sisältövaatimuksia.

Kuntien pöytäkirjoihin yksityisiä kaavahankkeita koskien on järjestäen kirjattu maininta siitä, että kunta hyväksyy kaavan tavoitteet. Muodollisesti lain vaatimusta siis noudatetaan. Itse pöytäkirjoista ei kuitenkaan käy ilmi, mitkä ne tavoitteet ovat, jotka kunta päätöksellään hyväksyy. Vastausta on etsittävä hankkeiden muista lähteistä ja liitteistä. Osassa hankkeista olen saanut käyttööni enemmän materiaalia ja liitteitä kuin toisissa. Välillä tavoitteet on kirjattu kaavahanketta koskevaan hakemukseen kunnalle⁹⁷, välillä erilliseen liitteeseen⁹⁸ ja kunta on hyväksynyt tavoitteet vasta myöhemmässä käsittelyssä, toisinaan taas tavoitteet ilmenevät, ainakin minulle toimitetun materiaalin perusteella, vasta kaavaselostuksen luonnoksesta⁹⁹.

⁹⁷ Esim. Anhållan om detaljplanering, markägare, 8.12.2020, diaarinumero 400_2020, s. 4.

⁹⁸ Esim. Förslag till målsättningar för detaljplan för fastigheterna 6:34, 6:86-6:87, 6:148 och 6:151-6:152 i Bomarsund med Prestö by, 4.3.2019.

⁹⁹ Esim. Beskrivning över detaljplan för Slottsund 1:19 i Tosarby by, 13.1.2016, viimeisin päivitys 2.2.2017, s. 7. Tässä tapauksessa ilmenee myös, että kunta on ensin hyväksynyt hankkeen ja kaavoittajan ja samalla päättänyt pyytää maanomistajaa toimittamaan kaavan tavoitteet, katso Sund kommunfullmäktige 16.5.2017 protokoll, s. 5.

Riippumatta siitä millä tavoin tai missä vaiheessa hanketta tavoitteet tulevat esille, ovat ne monessakin tapauksessa lähes identtisiä¹⁰⁰. Yhteneviä kohtia ovat muun muassa

- alue kaavoitetaan maakuntakuvan ehdoilla
- uusi rakennuskanta sovitetaan ympäristöön
- suuria toimenpiteitä ympäristöön vältetään
- riittävän suuri vapaita alueita tai puistoja varataan virkistykseen ja leikkiin
- tieverkosto ja kovetetut pinnat minimoidaan
- jätetyt lausunnot ja inventaariot huomioidaan

Hallintopäätösten asiakirjoissa mainituilla kaavojen tavoitteilla on yhteneväisyyksiä PBL 24 ja 26 § määrittelemien asemakaavojen tarkoituksen ja sisältövaatimusten kanssa. Aineistojen perusteella voisi siis päätellä, että PBL 33 § mukaiset kaavan tavoitteet, jotka kunnan tulee yksityisissä kaavoitushankkeissa hyväksyä, viittaavat asemakaavan sisältövaatimuksiin ja asemakaava-alueelle yleisesti asetettaviin ympäristöön ja maankäyttöön liittyviin ehtoihin. Mikäli näin on, ei yksityisten kaavahankkeiden tavoitteiden hyväksyminen sinänsä eroa kunnan laatiman asemakaavan vaatimuksista.

Alle olen koonnut esimerkkejä yksityisten kaavahankkeiden tavoitteista. Siitä johtuen, että tavoitteet useimmissa hakemuksissa ja hankkeissa ovat standardinomaisia luetteloita, olen kuitenkin käsitellyt sanaa tavoitteet (målsättningar) tässä yhteydessä sen enemmän yleiskielisessä merkityksessä ja tarkastellut, mitkä ovat kaavahankkeiden tosiasialliset tavoitteet, siis se syy tai toivottu lopputulos, miksi maanomistaja on lähtenyt hakemaan kunnalta lupaa oman maansa asemakaavoittamiseen tai kaavan muuttamiseen.

4.4.2 Esimerkkejä yksityisten kaavahankkeiden tavoitteista

Lumparlandin Svinön mökkikylän kaavamuutoksen alustavassa hakemuksessa kaavan tavoitteiksi mainittiin muun muassa useampien vuokramökkien ja vapaa-ajan asuntojen

¹⁰⁰ Vertaa esim. Anhållan om detaljplanering, markägare, 8.12.2020, diaarinumero 400_2020, s. 4; Beskrivning över detaljplan för Slottsund 1:19 i Tosarby by, 13.1.2016, viimeisin päivitys 2.2.2017, s. 7 ja Förslag till målsättningar för detaljplan för fastigheterna 6:34, 6:86-6:87, 6:148 OCH 6:151-6:152 i Bomarsund med Prestö by, 4.3.2019.

rakentaminen, tiettyjen alueiden sulkeminen pois kaavasta ja muinaismuisto- sekä telemastoalueiden huomioonottamista kaavassa. Kaavan uudistaminen katsottiin olevan perusteltua, sillä alueelle oli rakennettu uusia teitä ja telemasto, havaittu muinaismuisto, rakennuksia oli raunioitunut, kiinteistöjako oli muuttunut ja alueella harjoitettava turistielinkeino oli kasvanut.¹⁰¹ Päivitetyssä kaavaselostuksessa tavoitteiden mainitaan olevan yhdenmukaisia ekologisen ja taloudellisen maankäytön kanssa, liikenne ja kunnallistekniikka voidaan järjestää turvallisesti ja asianmukaisesti, ympäristöstä muodostuu turvallinen ja viihtyisä sekä tavoitettava myös liikuntaesteisille, ympäristö ja jo olemassa oleva rakennuskanta säilytetään asianmukaisesti, esteettiset ja kulttuurihistorialliset arvot eivät vaarannu enempää kuin on välttämätöntä ja kaava mahdollistaa turistikasvun kasvun tuottaen palveluja ja työpaikkoja kunnalle.¹⁰²

Jomalan Svibyssä kaavan tavoitteena on asuinalue, jolle rakennetaan pienehköjä, korkeintaan kaksikerroksisia asuinhuoneistoja niin että alueen puistomainen olemus säilytetään ja maisemaa muutetaan mahdollisimman vähän. Kaavaselostuksessa tavoitteita tarkennetaan sen osalta, että korkeintaan 50 % alueesta kaavoitetaan tonteiksi, tieliittymä alueelle pidetään entisellä paikallaan, tieverkoston ja kovien maa-alustojen koko minimoidaan ja kulttuuri- ja ympäristösuositusten huomioidaan.¹⁰³ Jomalan Flygfyrenin teollisuuskiinteistön asiassa voimassa olevan osayleiskaavan mukaan lisärakennusoikeuden myöntäminen edellyttää asemakaavoitusta ja maanomistajan laatiman asemakaavan tarkoituksena on tämän lisärakentamisen mahdollistaminen maan omistavan yrityksen toimintaa varten¹⁰⁴. Jomalan Solbergenin varastorakennuksen kaavamuuotosasiassa maanomistaja halusi muuttaa voimassa olevaa asemakaavaa siten, että kaavassa kaduksi merkitty alue muutettaisiin kortteliksi niin, että sille on mahdollista rakentaa ja että kaavamääräyksessä sallittaisiin metallin käyttäminen ulkovuorimateriaalina. Hakemuksessa on nimenomaisesti mainittu näiden olevan

¹⁰¹ Lumarland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, s. 3.

¹⁰² Lumarland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, bilaga C, s. 5.

¹⁰³ Jomala kommunstyrelsen 19.6.2023 protokoll, s. 5 ja Sviby by, planbeskrivning över detaljplan, s. 10.

¹⁰⁴ Ansökan om detaljplanering för fastighet 10.12.2020, markägare ja Jomala kommunstyrelsen 7.11.2022 protokoll, s. 12.

kaavamuutoksen tavoitteet (målsättningar). Kunta katsoi muutoksen olevan tarkoituksenmukainen ja palvelevan viereisten kiinteistöjen tulevaa kaavoitusta.¹⁰⁵

Saltvikissa Solhöjdenin asiassa yksityinen maanomistaja haki voimassa olevaan asemakaavaan muutosta, niin että kaksi samassa korttelissa olevaa omakotitalotonttia yhdistetään, jotta kaava sallii rakentaa isomman talousrakennuksen. Vanhan kaavan mukaan tonteille voitiin rakentaa kaksi omakotitaloa ja kaksi autotallia, yhdet kullekin tontille. Kaavamuutos hyväksyttiin kunnassa ja nyt uudelle, isommalle tontille saa rakentaa yhden omakotitalon, yhden autotallin ja yhden suuremman 200 m² talousrakennuksen. Sama maanomistaja omisti kummatkin vanhan kaavan mukaiset tontit.¹⁰⁶ Myös Saltvikin Södernäsissä yksityiset maanomistajat hakivat kaavaan muutosta koskien omistamiaan kiinteistöjä, jotta voisivat lohkoa yhdestä kiinteistöstä asuintontin ja liittää jäljelle jäävän kiinteistön maa-alueet kahteen muuhun kiinteistöön. Hakemuksesta ilmenee muutostarpeen perimmäisenä syynä olleen henkilökohtaisista syistä tarpeelliset muutokset kiinteistöjen omistussuhteissa. Kaavamuutos hyväksyttiin.¹⁰⁷

Alkuperäinen tarkoitus tai motiivit lainsäätäjän tahdolle sallia maanomistajalle oikeus laadituttaa kaava tai kaavamuutos omistamalleen maa-alueelle eivät esitöistä selviä. Voisi kuitenkin kuvitella, että säännöksellä pääosin tavoiteltiin mahdollistaa ammattimainen ja tehokas alueiden ja yhdyskuntarakenteiden kehittäminen yksityisten maanomistajien toimesta kuntien ja koko maakunnan hyödyksi. Svinön kaavahanke antaa edellytykset elinkeinotoiminnan kehittämiseksi ja tuo kuntaan lisää turismia ja työpaikkoja, kun taas Svibyn pientaloalue vastaa asuntotarpeeseen Jomalan kunnassa ja mahdollistaa uusien veronmaksajien muuton kuntaan. Esimerkiksi nämä hankkeet vastaavat alueiden kehittämistarpeeseen suuremmassa skaalassa. Södernäsin kaavamuutosasialla taas ei voida nähdä olevan minkäänlaista merkitystä yhteiskunnalle, kunnalle tai suuremmalle joukolle ihmisiä. Kaavamuutosta hakeneille maanomistajille se sen sijaan lienee merkityksellinen. Tapaus on ainutlaatuinen esimerkki siitä, miten lainsäätäjänkin nimenomaisesti tahtoma joustava sääntely

¹⁰⁵ Jomala kommunstyrelsen 24.4.2023 protokoll, s. 9 ja Anhöllan om detaljplanändring 14.11.2022, diaarinumero 361_2022, s. 1.

¹⁰⁶ Saltvik kommunfullmäktige, 14.2.2022, protokoll, 1/2022, s. 10–11.

¹⁰⁷ Saltvik kommunfullmäktige 4.3.2019 protokoll, 2/2019, s. 4–5 sekä ansökan om ändring detaljplan, 21.8.2018, diaarinumero Byggn 63/BN/2018.

yhdistettynä hallinnon avoimuuteen ja tavoitettavuuteen mahdollistaa jokaisen kunnan jäsenen pääsyn samoihin sääntelyn mahdollistamiin oikeuksiin riippumatta kompetenssista, kapasiteetista tai varallisuudesta ja konkretisoi lain tarkoituksen mukaista mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon ja omaan elinympäristöönsä.

4.5 Kaava-alue

PBL 33 § 1 mom. todetaan, että kunnan tulee katsoa, että kaava-alue muodostaa riittävän suuren ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakuntahallituksen esityksessä tai sen pykäläkohtaisissa perusteluissa asiaa ei ole enempää selitetty. Asemakaavaa yleisesti käsittelevissä lainkohdissa ja niiden esitöissä on toki mainittu kaava-alueeseen kohdistuvista vaatimuksista, mutta ne vaatimukset lienevät samat sekä yksityisessä että kunnallisessa kaavoituksessa ja sen vuoksi en perehdy niihin tässä tarkemmin.

Lumparlandin Svinön mökkikylän kaava-alue on noin 31,83 ha ja koostuu seitsemästä kiinteistöstä. Ennen kaavamuutosta alueen pohjoisosassa oli puukasvustoa, kalliota, rantaa, avointa aluetta telttailuun sekä vuokramökkejä huoltorakennuksineen. Kaava-alueen muut osat olivat metsää, maatalousmaata sekä vanhoja rakennuksia ja vapaa-ajan- ja asuinkiinteistöjä.¹⁰⁸ Jomalan Flygfyrening teollisuuskiinteistön kaava-alue käsittää yhden, noin 1,1 ha suuruisen kiinteistön, joka jo ennestään on kokonaisuudessaan maan omistavan yrityksen käytössä ja sinne tehtiin uusi asemakaava¹⁰⁹. Solbergenin varastorakentamiseen tarkoitettu kiinteistö, jonka kaavaa muutettiin, on kooltaan 0,43 ha¹¹⁰.

Jomalan Svibyssä maanomistajien alkuperäisen hakemuksen mukaan kaava-alue käsitti yhden kiinteistön, jonka koko on 2,2 ha ja alueella on ennestään yksi rivitalo. Alueelle on vedetty kunnallinen viemäriverkosto, mutta kunnallinen vesi puuttuu. Kaavoittajan lausuman mukaan alue ei kuitenkaan sovellu aiottuun käyttötarkoitukseen ja kaavoittaja ehdotti kaavahakemuksen hylkäämistä. Vaihtoehtoisesti kaavoittaja ehdotti, mikäli kunnanhallitus on kaavoitusta kohtaan

¹⁰⁸ Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, bilaga C, s. 1, 10.

¹⁰⁹ Jomala kommunstyrelsens 7.11.2022 protokoll, s. 12.

¹¹⁰ Jomala kommun, Beskrivning över detaljplan (Detaljplan för fastigheten 170-424-8-0), 11.3.2022, s. 1 sekä Jomala kommun, Österkalmare by, Beskrivning över detaljplaneändring för tomt i kvarter 43615 i Österkalmare by (436), 3.1.2023, s.1.

positiivinen, että viereinen, isompi kiinteistö liitettäisiin kaava-alueeseen. Näin ollen alue muodostaisi kokonaisuuden, jolla on hyvät edellytyksen asemakaavoitukseen ja joka olisi linjassa yleiskaavan kanssa. Vesi- ja viemäriverkoston kapasiteetti tulee kuitenkin tutkia ja varmistaa ensin. Tämä vaihtoehtoinen suunnitelma hyväksyttiin ja maanomistaja lähestyi kuntaa uudella, päivitetyllä hakemuksella, johon myös viereinen, saman maanomistajan juuri hankkima kiinteistö sisältyy. Kaavahakemus hyväksyttiin.¹¹¹

Jomalan Öningebyssä maanomistaja halusi lohkoa kiinteistöstään uusia tontteja ja lähestyi kuntaa asian kanssa. Alueella ei ollut asema- tai osayleiskaavaa. Kunnan rakennusjärjestyksen mukaan kiinteistöjen lohkomisen edellytyksenä tiheään rakennetulla alueella on, että tontin koko on vähintään 7000 m². Lohkominen alueella ei tästä syystä ollut mahdollista, vaan alue tuli ensin asemakaavoittaa. Maanomistaja haki kunnalta lupaa asemakaavoitukseen. Kaavoittajan¹¹² mukaan osayleiskaavan puuttuminen asettaa korkeammat vaatimukset asemakaavalle, jotta kaavoitus ei myöhemmässä vaiheessa aseta alueen muita maanomistajia epätasa-arvoiseen asemaan. Edelleen kaava-alueen tulee muodostaa riittävän suuri ja tarkoituksenmukainen kokonaisuus ja tästä syystä kaavoittaja ehdotti, että alueen muita kiinteistöjä otettaisiin mukaan asemakaava-alueeseen. Maanomistaja sai useilta alueen kiinteistönomistajilta suostumuksen asemakaavoittamiseen ja yhteensä kolmen kiinteistön omistajat ottivat pääasiallisen vetovastuun projektista ja myös kustannuksista.¹¹³ Kunnan hallintosäännön mukaan kunnanhallitus päättää asemakaavoittamisesta osayleiskaavoitetulla alueella, mutta koska tässä tapauksessa pohjalla ei ollut osayleiskaavaa, oli kunnan asiasta päättävänä elimenä kunnanvaltuusto¹¹⁴. Kaava-aloite hyväksyttiin kuin myös kaava ja alueella kaavoitettiin omakotitalokortteli, joka koostuu 24 tontista, joista 10 oli rakennettuja jo ennen

¹¹¹ Jomala kommunstyrelsen 19.6.2023 protokoll, s. 5–6. Huom. Asian käsittelyn myöhemmissä vaiheissa kunnanhallitus käyttää termejä ”extern planläggare” kuvaamaan maanomistajien laskuun toimivaa kaavoittajaa sekä ”kommunens planläggare”, kunnan kaavoittaja, jota kunnanhallitus konsultoi ja kutsui kuultavaksi asian käsittelyn yhteydessä. Pöytäkirjasta ei kuitenkaan käy ilmi kumpi näistä kaavoittajista alkuun ehdotti maanomistajien ensimmäisen hakemuksen hylkäämistä ja samalla esitteli vaihtoehtoisen toimintatavan.

¹¹² Pöytäkirja jättää epäselväksi, mitä kaavoittajalla tässä tapauksessa tarkoitetaan, mutta pöytäkirjan myöhemmistä vaiheista päätellen tämän lausunnon antanut kaavoittaja on kunnan palveluksessa, sillä myöhemmin maanomistajan valitsemaa kaavan laatijaa käsitellään termillä ”extern planläggare”, ulkopuolinen kaavoittaja.

¹¹³ Jomala kommunfullmäktige 2.5.2023 protokoll, s. 2–3.

¹¹⁴ Jomala kommunfullmäktige 2.5.2023 protokoll, s. 7.

kaavan laatimista. Lisäksi kaavaan kuuluu maa- ja metsätalousalue, ulkoilualue, maakunnallisesti arvokas peltoalue sekä tie- ja liikenneväyliä.¹¹⁵

Kunnan tulee siis yksityisen kaavahankkeen aluksi hyväksyä kaava-alue ja katsoa, että se muodostaa riittävän suuren ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Sekä Svibyn että Önningebyn hankkeissa voidaan kunnan katsoa ottaneen tämä vaatimus hyvin huomioon. Kunnalla vaikuttaa alusta lähtien olleen tahtotila hyväksyä maanomistajien hakemukset, mutta tietoisena kunnalle asetetuista vaatimuksista kaavoituksen lainmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden suhteen ei kunta voinut alkuperäisiä ehdotuksia sinällään hyväksyä. Kunta kuitenkin käytti sille annettua mahdollisuutta ohjata yksityistä kaavoitusta ja lopputuloksena maanomistajien hankkeet voitiin toteuttaa tinkimättä maankäytöllisistä tavoitteista ja määräyksistä. Toisaalta taas kaksi mainittua esimerkkiä, joissa kaava-alueen koko oli 1,1 ja vastaavasti 0,43 ha, kertovat osaltaan siitä, että vaatimus kaava-alueen riittävästä koosta vaikuttaa olevan suhteellinen. Kokovaatimuksen voinee tulkita olevan rinnakkainen tarkoituksenmukaisuuden kanssa niin, että koolla sinänsä ei ole väliä, kunhan se on oikeassa suhteessa alueen ja kaavan käyttötarkoitukseen.

4.6 Valmistelu ja käsittely kunnassa

PBL 33 § 2 mom. säättää, että kaavaehdotus, joka laaditaan yksityisen toimesta, käsitellään kunnassa asianmukaisen valmistelun jälkeen samalla tavalla kuin kunnan laatima kaava. Maakuntahallituksen pykäläkohtaisten perustelujen mukaan pykälän toisessa momentissa vahvistetaan, että kaikki säännökset sisällöstä ja menettelystä, jotka ovat voimassa, kun kunta laatii kaavan, pätevät myös kaavoituksessa yksityisen toimesta. Asukkaiden, viranomaisten ym. kuuleminen tulee siis tapahtua samalla tavalla riippumatta siitä, kuka kaavan laatii¹¹⁶. Tästä syystä en ole liiammin keskittynyt yksityisten kaavahakkeiden käsittelyyn kunnassa. Olen kuitenkin ottanut alle muutamia mainintoja pöytäkirjoista yleiskuvan antamiseksi ja erityisesti kiinnittänyt huomiota sellaisiin kunnassa tapahtuneisiin, kaavan valmisteluun tai käsittelyyn

¹¹⁵ Jomala kommun, Önningeby by, planbeskrivning över detaljplan, 19.11.2021, s. 13–14.

¹¹⁶ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, yksityiskohtaiset perustelut, 6 luku 33 §.

liittyviin seikkoihin, joissa mielestäni on jokin poikkeava vivahde, joka johtuu siitä, että kaavan on laatinut maanomistaja.

Lumparlandin Svinön mökkikylän kaavamuutosehdotus hyväksyttiin kunnassa, mutta maanomistajilta pyydettiin täydennystä koskien muun muassa kaavan käytännön toteutusta, alueelle rakennettavien yöpymismökkien maksimimäärää, vesiputkia, tieyhteyksiä, rantarakentamista ja olemassa olevan rakennuksen suojelua¹¹⁷. Lausunnot pyydettiin muun muassa ympäristöviranomaiselta, sähköyhtiöltä, ulkopuoliselta arkkitehdiltä ja pelastusviranomaiselta¹¹⁸ sekä maakuntahallituksen kulttuuritoimistolta¹¹⁹.

Jomalan Svibyssä asian käsittely käsitti muun muassa luontoinventaarion, havainnekuvan, kunnan kaavoittajan lausuntoja, neuvottelun naapureiden ja muiden intresanttien kanssa, tarvearvioinnin siitä, että ympäristövaikutusten arviointia ei tarvita sekä kaavan nähtävillä pidon. Neuvottelun ja nähtävillä pidon johdosta kaavaan tehtiin joitakin pieniä, teknisluonteisia muutoksia. Kaava-aluetta myös muokattiin rajoiltaan yhteisymmärryksessä viereisen lentokentän maat omistavan Finavian kanssa. Lentokentän läheisyyden takia kaava-alueen rakennusten äänieristysvaatimuksia nostettiin.¹²⁰ Jomalan Flygfyrenin teollisuuskiinteistön kaavahakemuksessa kunta hyväksyi kaavan tavoitteet ehdollisesti ja edellytti, että alueella suoritetaan inventaario mahdollisesti suojeltavien lajien suhteen¹²¹. Maakuntahallituksen ympäristötoimisto lausui, että alueella ei ole luontoa, mitä voisi inventoida, sillä koko alue koostuu pelkästään rakennuksista ja ulkovarastoista¹²².

Jomalan Ingbyssä kahden kiinteistön omistajat hakivat lupaa osittain asemakaavamuutokselle ja osittain uudelle asemakaavalle osayleiskaavoitetulla alueella tarkoituksena pientaloalueen rakentaminen. Kunta hyväksyi hakemuksen ja maanomistajien ehdottaman kaavoittavan. Myös kaavan tavoitteet hyväksyttiin muutamalla korjauksella. Seuraavaksi maanomistajien valitsema kaavan laatija jätti kaavaehdotuksen kunnalle. Kunta hylkäsi kaavaehdotuksen osayleiskaavan

¹¹⁷ Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, s. 6.

¹¹⁸ Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, s. 8.

¹¹⁹ Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, s. 10.

¹²⁰ Jomala kommunstyrelsen 19.6.2023 protokoll, s. 6–10.

¹²¹ Jomala kommunstyrelsen 7.11.2022 protokoll, s. 13.

¹²² Jomala kommun, Beskrivning över detaljplan (Detaljplan för fastigheten 170-424-8-0), 11.3.2022, s. 2.

vastaisena ja lisäksi Ahvenanmaan pohjoisosien viemäriverkosto kulki alueen läpi, ja sen päälle ei omakotitalorakentaminen sovi. Lisäksi kaavaehdotuksessa oli ristiriitaisuuksia kaavan tavoitteisiin nähden. Maanomistajien kaavoittaja muokkasi kaavaa kunnan kommenttien mukaisesti ja tämä muokattu versio kaavasta hyväksyttiin.¹²³ Omakotitalokorttelin lisäksi kaavaan kuuluu alueita, joille myös rivitalojen tai pienkerrostalojen rakentaminen sallitaan, sekä versta- ja varastorakennuksia, maatalousmaata, puistoa, leikkipaikka, muinaismuistoalue sekä katualue¹²⁴.

Viimeksi esitelty Ingbyn asuinalue kuvastaa hyvin kunnan ottamaa aktiivista ja ohjaavaa roolia minkä avulla, neuvoa antamalla, kaava saatiin valmiiksi niin, että se toteuttaa sekä maanomistajan intressejä, oikeusvarmuutta yleiskaava huomioon ottaen ja sitä noudattaen, kunnallistekniikan toimivuutta sekä kaavoituksen oikeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Kaavaehdotusta myös peilattiin kunnan hyväksymiin kaavan tavoitteisiin ja varmistettiin, että ne täytetään. Kunta kantoi kaavoituksen päätöksentekijänä vastuun muita maanomistajia ja intressejä kohtaan. Vaikka se seikka, että kaavan on laadittanut yksityinen maanomistaja, joissain tilanteissa saattaa kasvattaa kunnalta vaadittavaa panosta, ei tämä kasvu kuitenkaan vaikuta olevan merkittävän suuri. Kun lisäksi otetaan huomioon, että maanomistajan valitsema ja kustantama kaavoittaja on se, joka tekee kaavaehdotukseen kunnan vaatimat muutokset, jäänee muutostarpeesta kunnalle aiheutuva rasitus kovin pieneksi. Toisaalta taas monissa yksityisissä hankkeissa ei ole ollut tarvetta erityiselle ohjaukselle, vaan kunnan rooli on ollut hoitaa kaavaehdotuksen käsittely täysin samalla tavalla kuin kunnan itsensä laatima kaava. Näiden yksityisten hankkeiden voidaan arvioida merkittävästi vähentävän kunnan omien, kaavoitukseen käytettävien resurssien tarvetta.

4.7 Kustannukset, täytäntöönpano ja maankäytösopimukset

4.7.1 Sääntely

PBL 33 § 3 momentti sääntelee, että maanomistaja vastaa kaavan toteuttamisen kustannuksista ja kunnan käsittelykustannuksista. Neljännen momentin mukaan asemakaava, jonka yksi tai

¹²³ Jomala kommunstyrelsens 23.8.2022 protokoll, s. 4–7, 9.

¹²⁴ Jomala kommun, Beskrivning över detaljplan, 17.5.2021, s. 11–14.

useampi maanomistaja on laadituttanut, tulee toteuttaa kyseisten maanomistajien toimesta yhteisymmärryksessä kunnan kanssa tai kaavassa kerrotun, erityisen sopimuksen [överenskommelse] mukaan. Maakuntahallituksen esityksessä ei kolmatta momenttia eli kustannustenjakoa selitetä ja neljännessä momentista todetaan, että kyseisten maanomistajien tulee toteuttaa asemakaava, jonka he ovat laadittaneet¹²⁵. Muotoilu jättää epäselväksi, viitataan sanalla 'överenskommelse' tässä maankäyttösopimukseen, markanvändningsavtal, joita myöhemmin käsitellen, vaiko johonkin muuhun sopimukseen¹²⁶.

BPL 34 § 1 mom. momentin mukaan, jos asemakaava tai sellainen muutos tyydyttää lähinnä yksityistä tarvetta *tai* se on tehty maanomistajan- tai haltijan aloitteesta, on kunnalla oikeus periä tältä kustannukset kaavan laatimisesta ja käsittelystä. Maakuntahallituksen esitys tarkentaa, että jos kunta laatii tai muuttaa asemakaavaa maanomistajan aloitteesta, on kunnalla oikeus periä tältä kaikki kaavan laatimisen ja käsittelyn kustannukset. Sama koskee yleiskaavaa, joka laaditaan pääosin sääntelemään vapaa-ajan rakentamista. Säännökset kustannusvastuun siirtämisestä toteutusta varten *näissä tapauksissa* ovat lain 44 §:ssä.¹²⁷ Esityksen muotoilu jättää kuitenkin hieman epäselväksi, viittaako 'näissä tapauksissa' edeltäneeseen lauseeseen vapaa-ajan rakentamisesta vai molempiin edeltäviin lauseisiin. Lisäksi lakitekstin mukaan PBL 44 § sääntelee teknisten laitteiden sijoittamista toisen maalle, mutta PBL 45 § sen sijaan koskee toteutusvastuun siirtämistä ja lienee se pykälä, mitä tässä sisällöllisesti tarkoitetaan. PBL 45 §:n mukaan asemakaavaan, joka on tehty pääosin yksityisen intressin vuoksi, voidaan ottaa säännöksiä, joilla vastuu vesijohtojen ja viemäreiden, kadun tai muun yleisen alueen perustaminen osittain tai kokonaan siirretään maanomistajan vastuulle. Jos maanomistaja -tai haltija ei täytä velvollisuuksiaan voi kunta näiden kustannuksella toteuttaa kaavan.

Maakuntahallituksen esityksen pykäläkohtaisten perustelujen koskien pykälää PBL 45 § (esitystekstissä 44 §) mukaan, jos maanomistaja kunnan suostumuksella [markägaren med kommunens bifall] laatii asemakaavan 33 §: n tuella ovat ne silloin kyseiset maanomistajat, joiden *tulee* toteuttaa kaava, mikäli kunnan kanssa ei muuta sovita. Pykälä (tulkitsen, että tässä tarkoitetaan nimenomaisesti käsiteltävää 45 §) koskee niitä tapauksia, joissa kunta laatii kaavan pääosin yksityisen intressin takia [kommunen upprättar planen huvudsakligen på grund av ett enskilt intresse], jolloin toteutusvastuu kaduista ja yleisistä alueista kokonaan tai osittain *voidaan* siirtää maanomistajalle- tai haltijalle¹²⁸ ottamalla tästä säännös kaavaan. Kunnalla on näissä tapauksissa toissijainen vastuu, jotta kaava toteutuu sekä oikeus toteuttaa työt laiminlyöjän kustannuksella. Tämä säännös myös

¹²⁵ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, yksityiskohtaiset perustelut, 6 luku, 33 §.

¹²⁶ Kotimaisten kielten keskuksen verkkosanakirjassa ei voi hakea ruotsin kielestä suomeen, eli hakusana 'överenskommelse' ei anna tuloksia. Hakusanalla 'sopimus' järjestyksessä ensimmäinen tulos on 'överenskommelse' ja toinen 'avtal'. Kotimaisten kielten keskus, Suomi-ruotsi suursanakirja, luettu 1.11.2023.

¹²⁷ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, yksityiskohtaiset perustelut 6 luku, 34 §.

¹²⁸ PBL 33 § koskee vain maan omistajaa, tässä 45 § mainitaan myös haltija.

täydentää säännöstä maankäyttösopimuksista 6 §:ssä siten, että se mitä sovitaan, voidaan myös ottaa mukaan kaavamääräyksiin, jolloin se koskee myös alueen tulevaa omistajaa esimerkiksi myynnin tai konkurssin vuoksi ennen kuin sopimuspuoli on täyttänyt velvollisuutensa.¹²⁹

Tulkitsen edellä kuvatun niin, että sovellettaessa puhtaasti yksityisen maanomistajan oikeutta laatia maalleen asemakaava PBL 33 §:n mukaan, kuten tässä tutkielmassa käsitellyissä tapauksissa on tehty, löytyy sääntely yhtäältä PBL 33 § ja toisaalta PBL 6 §, joka koskee maankäyttösopimuksia. Näissä yksityisissä kaavoitushankkeissa kustannus- ja toteutusvastuu on alusta lähtien ja yksinomaisesti maanomistajalla. Kunnalle koituvien hallinnollisten kustannusten ja mahdollisesti muiden kaavahankkeeseen liittyvien sellaisten töiden kustannukset, jotka edellyttävät kunnan toimia, peritään maanomistajalta PBL 34 §:n nojalla¹³⁰. Edellä mainitut säännökset PBL 45 § toteutusvastuun siirrosta taas pätevät tilanteisiin, joissa kaavan laatijana on kunta, mutta yksityinen maanomistaja on tehnyt kunnalle ehdotuksen tai aloitteen asemakaavoittamisesta tai kaavan muuttamisesta. Tätä tulkintaa tukee maakuntahallituksen esityksen 45 § pykäläkohtaisten perusteluiden muotoilu ”Pykälä koskee niitä tapauksia, joissa *kunta* laatii kaavan pääosin yksityisen intressin takia [kommunen upprättar planen huvudsakligen på grund av ett enskilt intresse], jolloin toteutusvastuu kaduista ja yleisistä alueista kokonaan tai osittain *voidaan* siirtää maanomistajalle- tai haltijalle ottamalla tästä säännös kaavaan.¹³¹” Tulkintani on kuitenkin epävarma enkä ole löytänyt sen tueksi tai sitä vastaan muita argumentteja¹³².

¹²⁹ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, yksityiskohtaiset perustelut, 8 luku 44 §. Huomaa, että esityksessä puhutaan 44 §:n koskevan toteuttamisvastuun siirtoa, mutta lakitekstissä sitä asiaa sääntelee 45 §.

¹³⁰ Joillakin kunnilla on nimenomaisesti hinnoiteltu yksityisen kaavoittamisen hallinnolliset kustannukset, katso esim. Eckerö kommun, Avgifter för tillsyn inom byggnadstekniska nämndens verksamhetsområde i Eckerö kommun år 2023, s. 5; Finströms kommun, Taxor och avgifter 2013, s. 16; Geta kommun, Kommunens avgifter och taxor 2023, s. 4 ja Planläggningstaxor 2023 för Jomala kommun, s. 1–2.

¹³¹ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, yksityiskohtaiset perustelut, 8 luku 44 §. Huomaa, että esityksessä puhutaan 44 §:n koskevan toteuttamisvastuun siirtoa, mutta lakitekstissä sitä asiaa sääntelee 45 §. Katso aloitteesta/ehdotuksesta kunnalliseen kaavoitukseen ÅFD 28/2017 koskien valitusoikeutta.

¹³² Vertaa Hallberg ym. 2020, s. 578 manner-Suomen lainsäädännön mukaan koskien ranta-asemakaavan laatimista: ”Kun on kysymys maanomistajan toimesta laaditusta asemakaavasta, on selvää, että hän myös vastaa sen kustannuksista. Jos kunta kuitenkin maanomistajan aloitteesta laatii pääosin yksityisen edun vaatiman ranta-asemakaavan, kunnalla on oikeus periä maanomistajalta kaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset MRL 59 §:n mukaisesti. HE:n 101/1998 vp (s. 86) perustelujen mukaan kunnalla on oikeus periä maanomistajalta kaavan käsittelykustannukset myös silloin, kun maanomistaja itse on huolehtinut kaavan laatimisesta.” Mainitun hallituksen esityksen s. 86 mukaan ”Kaavan laatimiskustannukset kuuluvat niin ikään maanomistajalle. Jos kunta laatii pääasiassa yksityisen edun vaatiman ranta- asemakaavan maanomistajan aloitteesta, kunnalla olisi oikeus periä omistajalta kaavan laatimisesta aiheutuvat kustannukset 59 §:n mukaisesti. Kunnalla on saman säännöksen mukaan oikeus periä maanomistajalta kaavan käsittelystä aiheutuvat kustannukset silloin, kun maanomistaja on itse laatinut tai laadittanut ranta-alueelle asemakaavan.” Tulkintani Ahvenanmaan lainsäädännön linjasta kustannustenjaon osalta olisi siten linjassa mantereeseen sääntelyn kanssa niin, että yksityisessä kaavoituksessa maanomistaja maksaa ja toteuttaa kaiken PBL 33 § mukaan, kunta voi periä yksityisessä kaavoituksessa kunnalle kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset maanomistajalta PBL 34 § perusteella ja kunnan laatiessa kaavan pääosin yksityisen intressin vuoksi voi kunta siirtää myös toteutusvastuuta maanomistajalle PBL 45 § vedoten. Katso myös Häkkänen 2016, s. 280 yleisten alueiden toteutusvastuun siirrosta.

Maankäyttösopimuksista säädetään PBL 6 §:ssä. Kunta voi solmia maanomistajan kanssa sopimuksen kaavoituksesta ja asemakaavan toteutuksesta. Sopimus ei saa syrjäyttää niitä tavoitteita tai vaatimuksia, jotka kaavoituksen sisällölle tässä laissa annetaan. Maakuntahallituksen esityksen mukaan maankäyttösopimus voi kattaa rakennusoikeuden, maa-alueiden luovutuksen ja kaavoituksen korvaukset, katujen rakentamisen, kunnallistekniikan, julkisten palvelulaitosten, puistojen ja muiden yleisten alueiden kustannukset sekä muut verrannolliset kysymykset. Sopimuksen pääkohdat tulee ottaa kaavaselostukseen. Sopimus ei saa poiketa lain tarkoituksesta tai kaavan sisällön vaatimuksista. Sopimukset ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia. Jotta sopimusmenettely ei johda vähentyvään julkisuuteen ja kierrä vaikutusmahdollisuuksia tulee tieto sopimusten pääasiallisesta sisällöstä antaa kaavan laatimisen yhteydessä sopimusalueelle tai sopimuksen pääkohdat ottaa kaavaselostukseen.¹³³

Täytäntöönpanon ja kustannustenjaon suhteen tutkielmassa käsitellyt hankkeet eroavat toisistaan, ainakin lähdeaineiston valossa, paljoltikin siinä, miten laajasti tai yksityiskohtaisesti toteutusta ja kustannuksia on ylipäänsä säädelty. Seuraavaan alalukuun otan aluksi muutamia lyhyempiä mainintoja hankkeista kustannustenjakoon ja maankäyttösopimukseen liittyen. Tämän jälkeen käsitelen tarkemmin kolmea sellaista hanketta, joissa osapuolten välille on solmittu maankäyttösopimus, jossa kaavoituksen toteutumisen ehdot ja kustannustenjako määrätään.

4.7.2 Lyhyempiä poimintoja hankkeista

Lumparlandin Svinössä kaavan laatinut arkkitehti mainitsi kaavaehdotuksessa toteutuksen ja kustannusten jaon osalta vain viittaukseen lakipykäliin¹³⁴. Kunnan pöytäkirjoissa ei mainita kannanottoja kustannuksiin. Hankkeessa solmittiin kuitenkin maankäyttösopimus maanomistajan ja kunnan välille. Sopimuksen mukaan maanomistaja vastaa kaikista toimista, mitkä kaavamuutoksen toteutus vaatii, mikäli maankäyttösopimuksessa ei muuta mainita. Edelleen osapuolet sopivat, että kunta saa maanvuokrasopimuksella hallinto-oikeuden alueelle rakennettavaan uimarantaan ja tulee omistajaksi uimarannalle rakennettavaan hyppytorniin. Maanomistaja vastaa sekä toteutuksesta että kunnossapidosta, niin että uimaranta vastaa

¹³³ Maakuntahallituksen esitys 23/2006–2007, yksityiskohtaiset perustelut, 1 luku 6 §.

¹³⁴ Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, bilaga C, s. 14.

yleiselle uimarannalle asetettuja vaatimuksia. Kunta vastaa uimarannan ja hyppytornin rakennuskustannuksista 25 000 euroon asti. Mahdollisesta ylimenevästä osasta neuvotellaan ja sovitaan erikseen. Lisäksi sopimukseen on otettu maininta, että alueella sijaitsee yhteisomistuksessa olevaa vesialuetta, jonka omistajalta on haettava lupa uimarannan ja hyppytornin rakentamiseen.¹³⁵ Maanvuokrasopimus on voimassa toistaiseksi¹³⁶.

Jomalan Flygfyrenin teollisuuskiinteistön maankäyttösopimuksessa todetaan, että maanomistaja vastaa kaikista kustannuksista, joita kaavan toteuttaminen aiheuttaa, ellei sopimuksessa muuta mainita. Yksityiskohtaisemmin maanomistaja velvoitetaan muun muassa huolehtimaan siitä, että kaikki tarvittavat vesi-, viemäri- ja hulevesijärjestelmät asianmukaisesti yhdistetään kunnalliseen verkkoon, tarvittaessa vastaamaan mahdollisten muiden johtojen, putkien ja laitteiden siirrosta, vastaamaan tieliittymästä kiinteistölle ja huolehtimaan uuden kaavan vaatimista istutuksista. Vesi-, viemäri- ja hulevesijärjestelmien tulee olla kunnossa ennen kuin uutta rakennuslupaa alueelle voi myöntää. Alueella olevat runkoputket jäävät kunnan omistukseen¹³⁷. Eckerön Käringsund lomakylän asiassa kunnanvaltuusto päätti, viitaten kaavaselostukseen, että maankäyttösopimusta ei tarvita, sillä kaavoitus tapahtuu yksityisen toimesta, kaavan kumoaminen ei aiheuta kunnalle uusi investointeja ja niin ollen uutta kaavoitussopimusta ei tarvita¹³⁸. Saltvikin kunnassa kiinteistölle Lillhop tehtiin kaavamuutos. Edellinen kaava oli vuodelta 1972 ja sitä kutsuttiin nimellä ”byggnadsplan”, rakennussuunnitelma, termin asemakaava sijasta. Kaavamuutoksessa alueelle kaavoitettiin omakotitaloaluetta, turismialuetta, ulkoilualuetta, maa- ja metsätalousaluetta sekä tiealuetta. Ainoa saamani asiakirja tätä kaavaa koskien on kaavaselostus. Näin ollen prosessi sen aikaansaamiseksi ei selviä materiaalista. Kaavaselostuksessa todetaan toteutuksen osalta, että alue on kaavoitettu maanomistajan aloitteesta. Maan omistaa kiinteistöyhtiö ja sen vuoksi alueen hyödyntäminen tapahtuu siinä tahdissa, kun maanomistaja haluaa.¹³⁹ Prästössä Sundin kunnassa maanomistaja haki lupaa asemakaavoittaa 3,6 ha suuruinen alue vapaa-ajan

¹³⁵ Markanvändningsavtal markägare och Lumparlands kommun, 15.4.2021, s. 1–5.

¹³⁶ Arrendeavtal markägare och Lumparlands kommun 15.4.2021, s. 1.

¹³⁷ Avtal om markanvändning, markägare och Jomala kommun, 2.11.2022, s. 2.

¹³⁸ Eckerö kommunfullmäktige 15.12.2022 protokoll, s. 21.

¹³⁹ Saltviks kommun, Planbeskrivning över detaljplaneändring för Lillhop i Ödkarby (435), 23.2.2015, s. 1–3, 5.

kiinteistöjen rakentamiseksi niin että myös omakotitalot ovat sallittuja¹⁴⁰. Kunnanvaltuusto hyväksyi kaavan muutamien muutosten jälkeen. Pöytäkirjan mukaan edelleen todetaan, että maanomistaja vastaa asemakaavan toteuttamisesta, mikäli muuta ei erikseen kunnan kanssa sovita.¹⁴¹ Kaavaselostukseen on otettu maininta, että aloitteen asemakaavasta on tehnyt yksityinen maanomistaja ja kaavan toteutus tapahtuu maanomistajan tarpeen mukaan¹⁴². Asiakirjoista ei ilmene muuta tietoa kaavan toteutuksesta tai kustannusten jaosta.

4.7.3 Jomala Sviby, asuinalue pienkerrostaloille tai rivitaloille

Svibyn asuinalueella kunnanhallitus mainitsee pöytäkirjassa erikseen, että kaikki mahdolliset toimet, joihin maanomistaja kaavoitusprosessissa ryhtyy, tapahtuu maanomistajan omalla riskillä ja omalla rahoituksella¹⁴³. Myös maankäyttösopimuksessa todetaan, että kaavan toteuttaminen tapahtuu maanomistajan kustannuksella¹⁴⁴. Jomalan kunta ja maanomistaja solmivat maankäyttösopimuksen sekä sitä edeltävän esisopimuksen, joka lisäksi sisältää lahjakirjan kiinteän omaisuuden vastikkeettomasta luovutuksesta maanomistajilta kunnalle. Lahjan kohteena on 1,45 ha kokoinen puistoalue ja 0,4 ha kokoinen liikennealue, jotka maanomistaja lahjoittaa kunnalle. Lahjan ehtona on, että kaava tulee lainvoimaiseksi ja että kunnanhallitus allekirjoittaa maankäyttösopimuksen ja esisopimuksen ja myös niistä tulee lainvoimaisia. Omistus- ja hallintaoikeus siirtyy kunnalle, kun maanomistaja on toteuttanut liikenneväylät, katuvalaistuksen, kyltit, leikkipuiston sekä vesi- ja viemäriverkoston kaava-alueella.¹⁴⁵

Maankäyttösopimuksen mukaan maanomistaja kustantaa ja vastaa kaikista toimista, mitkä alueella vaaditaan kaavan toteuttamiseksi, mikäli sopimuksessa ei muuta mainita. Erikseen on lueteltu, että maanomista vastaa ja kustantaa muun muassa puiston, luonnontilassa säilytettävän puiston, katualueet ja liittymät maakuntateihin, kyltit, katuvalaistuksen ja sähkön niihin sekä

¹⁴⁰ Beskrivning över detaljplan för Kisloffsudden i Bomarsund med Prestö By, 5.9.2019, s. 1, 4.

¹⁴¹ Sund kommunfullmäktige 21.01.2020 protokoll, s. 12.

¹⁴² Beskrivning över detaljplan för Kisloffsudden i Bomarsund med Prestö By, 5.9.2019, s. 6.

¹⁴³ Jomala kommunstyrelsen 19.6.2023 protokoll, s. 7.

¹⁴⁴ Avtal om markanvändning och överlåtelse av fast egendom, markägare och Jomala kommun, s. 2.

¹⁴⁵ Föravtal markägare och Jomala kommun, 12.6.2023, s. 1–2.

hulevesijärjestelmän. Lisäksi maanomistaja vastaa ja kustantaa vesi- ja viemärijärjestelmän ja liittymiset kunnalliseen verkostoon. Vesi- ja jätevesijärjestelmät tulee ylimitoittaa kattamaan myös tulevaisuuden tarpeet ja kunta sitoutuu sopimuksessa kustantamaan osan vesijohtojärjestelmän ylimitoituksesta. Uuden vesijohtojärjestelmän asentaminen tulee vaikuttamaan myös joidenkin kaava-alueen viereisten kiinteistöjen vedensaantiin ja maanomistaja sitoutuu vastaamaan siitä, että nämä muutokset koordinoidaan. Kaava-alueelle tulevaan puistoon rakennetaan pihasauna asukkaiden käyttöön. Maanomistaja vastaa saunan rakentamisesta, kustannuksista ja ylläpidosta, ja se osa puistosta, mihin sauna rakennetaan, ei siirry kunnan omistukseen muun puistomaan siirtyessä edellä käsitellyn esisopimuksen mukaan. Maanomistajan tulee myös rakentaa ja kustantaa vähintään yksi, yksityiskohtaisesti määritelty, leikkipaikka puistoon. Leikkipaikalla on oltava ainakin kaksi keinua, joista toinen on vauvakeinu, kiipeilyteline liukumäellä, yksi keinueläin sekä penkkejä ja pöytä. Hiekkalaatikkoja ei saa olla. Maanomistajan tulee viimeistään 31.5.2028 olla saattanut loppuun kadut, katuvalaistuksen, kyltit, leikkipaikan, sekä vesi- ja viemärijärjestelmän ja kunnan asianmukaisen toimielimen tulee olla nämä hyväksytyt. Puisto- ja katualueet luovutetaan valmistuttuaan vastikkeettomasti kunnalle, lisäksi kunnan omistukseen tulee alueella olevat runkoputket. Luovutuksen jälkeen kunta vastaa kunnossapidosta.¹⁴⁶

4.7.4 Sund Slottsund, asuinalue

Slottsund¹⁴⁷ asuinalueen kaavaa koskien Sundin kunnanvaltuuston pöytäkirjassa on vain maininta, että maanomistaja vastaa kaavan toteutuksesta, mikä kunnan kanssa ei muuta sovita.¹⁴⁸ Asiassa on kuitenkin solmittu maankäyttösopimus kunnan ja maanomistajan kesken. Kaava-alue koostuu asuinkiinteistöistä, joille voidaan rakentaa omakotitaloja, rivitaloja tai paritaloja. Alustavan tonttijaon mukaan tonttien määrä on 48 tonttia. Lisäksi alueelle kaavoitettiin puistoa, ulkoilualuetta, pienvenesatama, muinaisjäännösalueita, peltoa ja katualuetta.¹⁴⁹ Maankäyttösopimuksen mukaan maanomistaja vastaa kaikista toimista ja kustannuksista kaava-alueen toteuttamiseksi, mikäli sopimuksessa tai myöhemmissä

¹⁴⁶ Avtal om markanvändning och överlåtelse av fast egendom, markägare och Jomala kommun, s. 2–3.

¹⁴⁷ Lue alueesta lisää osoitteesta www.slottsund.ax.

¹⁴⁸ Sund kommunfullmäktige 16.5.2017 protokoll, s. 6–7.

¹⁴⁹ Beskrivning över detaljplan för Slottsund 1:19 i Tosarby by, 13.1.2016, s. 7–9.

sopimuksissa ei muuta mainita. Erikseen luetellaan, että maanomistaja vastaa katualueiden, kylttien, katuvalaistuksen, yleisten alueiden ja jätteenkäsittelyn toteutuksesta ja kustannuksista. Alueella ei ole kunnan vesijohtoverkoston. Maanomistaja vastaa, että alueen rakennukset kytketään kunnalliseen viemäriverkoston. Kunta vastaa viemäripumppuaseman rakentamisesta alueelle ja edelleen viemäriin vetämisestä pumppuasemasta eteenpäin kytkettäväksi kunnalliseen viemäriverkkoon. Edelleen sovitaan, että jokainen maanomistaja vastaa teiden kunnossapidosta, mikäli sovittua luovutusta kunnalle ei tapahdu. Sopimuksen mukaan kadut kuitenkin vastikkeetta luovutetaan kunnalle siinä vaiheessa, kun ne ovat valmiita päällystettäväksi. Samoin vastikkeetta luovutetaan viemäriverkosto ja katuvalaistus, kun ne ovat toteutettu ja hyväksytyt. Luovutus tapahtuu sitä mukaa, kun alueen toteutus määräytyy etapein etenee. Mikäli maanomistaja luovuttaa kiinteistön tai osia siitä kolmannelle osapuolelle ennen kuin asemakaava kokonaisuudessaan on toteutettu kunnalle luovutettavien alueiden suhteen, on kolmas osapuoli sidottu maankäytösopimukseen.¹⁵⁰

4.7.5 Finström Godby, asuinalue

Asemakaavan ohella alueelle toteutettiin samanaikaisesti myös yleiskaavan muutos. Kunnan kaavoitusryhmä tutustui sekä osayleiskaavamuutoksen että asemakaavan luonnoksiin lokakuussa 2021. Kokouksessa keskusteltiin muun muassa tonttijaosta, rivi- ja paritalojen määrällisestä suhteesta, läheisten maanteiden nopeusrajoituksista, luontoinventaarioiden riittävydestä ja parkkipaikkojen sääntelystä. Sen lisäksi mainittiin kunnallistekniikasta ja toteutuksesta sekä sen kustannuksista. Kaavoitusryhmä totesi, että runkoputkien kapasiteettia ja kokoa tulee nostaa, jotta ne palvelevat tulevan alueen tarpeita. Koskien kaavoitussopimusta ja maankäytösopimusta todettiin lähtökohdan olevan, että kunta ei tule ottamaan kustannuksia järjestykseen saattamisessa, mutta ei myöskään tuloja. Suhteesta alueen aikaisempaan kaavoitukseen todettiin, että osayleiskaavassa sallitaan asuinalueen suuri osuus, sillä maankäytösopimus solmitaan ja aluerakentaja vastaa kustannuksista. Asemakaavaprosessissa tunnistetaan mahdolliset rajoitukset.¹⁵¹

¹⁵⁰ Markanvändningsavtal Sunds kommun och markägare 18.9.2018, s. 1–3.

¹⁵¹ Protokoll från granskning av förslag till delgeneral samt detaljplan för Berghägnaden, s. 1–2.

Kunnanvaltuusto noteerasi kokouspöytäkirjaan kesäkuussa 2021, että hakija vastaa uuden osayleiskaavan kustannuksista. Asemakaavaprosessissa tulee solmia maankäyttö sopimus sääntelemään toteutuksen kustannustenjakoa.¹⁵² Kaavaselostuksen mukaan maanomistaja vastaa kaavoituksen ja toteutuksen kustannuksista ja kustansi myös luontoympäristön ja lintujen inventaarion, kun taas Ahvenanmaan maakuntahallituksen kulttuuritoimisto kustansi muinaisjäännösten ja kulttuuriympäristön kartoituksen¹⁵³. Asiassa laaditussa maankäyttö sopimuksessa on osapuolina maanomistajan ja kunnan lisäksi kunnallinen, kunnallistekniikasta vastaava osakeyhtiö. Maankäyttö sopimuksessa säädetään, että asemakaava tehdään kunnalle maanomistajan aloitteesta, toisin sanoen kaavan muotoutuminen tapahtuu kunnan direktiivien mukaan ja kunta saa oikeuden hyödyntää kaavoitusmateriaalia. Tämän jälkeen viitataan plan- och bygglageniin ja todetaan, että kaavan toteutus tapahtuu maanomistajan toimesta ja kustannuksella. Maanomistaja suunnittelee, rakentaa ja kustantaa kadut, kyltit, valaistuksen, ja puistot. Maanomistaja vastaa siitä, että tonteille valmistellaan liittymät vesi- ja viemäriverkkoon. Tätä tarkoitusta varten maanomistajalle annetaan sopimuksessa määritellyt kaivot ja liittymisosat. Kunnallistekniikkayhtiö rakentaa runkovesijohdon alueelle. Muutoin vastaa maanomistaja vesi- ja viemärintien kustannuksista ja toteutuksesta sekä pumppuasemasta ja hulevesijärjestelmästä ja valmistumisen jälkeen luovuttaa ne vastikkeetta kunnalle ja kunnallistekniikkayhtiölle sopimuksessa määritellyllä tavalla. Samoin luovuttaa maanomistaja myös tietyt yleiset alueet kunnalle valmistumisen jälkeen. Pumppuasema, vesi- ja viemärijärjestelmä, hulevesijärjestelmä sekä näiden piirustukset tulee hyväksyttävä, asiasta riippuen, kunnalla tai kunnallistekniikkayhtiöllä ennen niiden luovutusta. Näiden, sekä katujen, luovutus tapahtuu, kun ne on lopputarkastettu ja hyväksytty. Työlle tulee jättää YSE 1998 mukainen takuu. Kadut, yleiset alueet ja kunnallistekniikka tulee olla valmiina 24 kk niiden rakentamisen aloittamisesta ja puistot 12 kk mutta teiden päällystäminen saa tapahtua sitä mukaa, kun alueen asuntoja otetaan käyttöön.¹⁵⁴

¹⁵² Finström kommunfullmäktige 3.2.2022 protokoll, s. 4. Huomaa, että myös osayleiskaavan kustannukset siirrettiin maanomistajalle: ” Kostnaderna som hänförs till framtagande av nya delgeneralplanen åläggs sökande.”. Alueen maankäyttö sopimus koskee kuitenkin vain asemakaavaa, katso Markanvändningsavtal Finströms kommun, Finströms kommunaltekniska AB och markägare, december 2021, s. 1.

¹⁵³ Finströms kommun, Beskrivning över detaljplan för Berghägnad, 10.11.2021, s. 10.

¹⁵⁴ Markanvändningsavtal Finströms kommun, Finströms kommunaltekniska AB och markägare, december 2021, s. 1–3.

Edellä lähempään tarkasteluun otetut maankäyttösopimukset sijoittuvat kaikki eri kuntiin. Sopimukset ovat kuitenkin pääpiirteittäin yhteneväisiä. Maanomistaja toteuttaa ja maksaa kaiken kunnallistekniikan ja kaikki yleiset alueet, lukuun ottamatta muutamia sopimukseen otettuja poikkeuksia. Toteutuksen jälkeen tekniikka ja alueet luovutetaan kunnalle, joka ottaa vastuun ylläpidosta. Kahteen sopimukseen on otettu maininta kunnallistekniikan tarkastuksesta ja hyväksymisestä ennen luovutusta. Ehdot jättävät kuitenkin avoimeksi sen, mitä kunnallistekniikasta tulee olla näkyvissä siinä vaiheessa, kun tarkastus suoritetaan tai valvoo kunta putkien asennusta työn aikana. Godbyn asuinalueen maankäyttösopimuksesta voidaan huomioda, että kunta tai kunnallinen yhtiö otti osakseen joitain kustannus- tai toteutuseriä.

4.8 Kesto

Lumparlandin Svinön lomakylän maanomistajat jättivät hakemuksen kunnalle 10.6.2016 ja asia otettiin kunnassa ensimmäisen kerran esille 16.8.2016. Hyväksyvä päätös annettiin 22.2.2017.¹⁵⁵ Maankäyttösopimus on tosin päivätty vasta 15.4.2021¹⁵⁶.

Jomalan Svibyn asuinalueen asiassa hakemus jätettiin kunnalle 18.9.2020¹⁵⁷ ja kunnanhallitus hyväksyi kaavan 19.6.2023¹⁵⁸. Kaava sai lainvoiman 28.7.2023¹⁵⁹. Yleisten alueiden ja kunnallistekniikan toteutuksen määräaika on maankäyttösopimuksen mukaan 31.5.2028¹⁶⁰.

Jomalan Flygfyrenin teollisuuskiinteistön hakemus on päivätty 10.12.2020¹⁶¹, jätetty kunnalle 14.12.2020, otettu kunnassa käsittelyyn 18.1.2021 ja hyväksytty päätös annettu 7.11.2022¹⁶².

¹⁵⁵ Lumparland kommunfullmäktige 22.2.2017 protokoll med bilagor, s. 3, 11.

¹⁵⁶ Arrendeavtal markägare och Lumparlands kommun 15.4.2021, s. 5.

¹⁵⁷ Jomala kommunstyrelsen 19.6.2023 protokoll, s. 5.

¹⁵⁸ Jomala kommunstyrelsen 19.6.2023 protokoll, s. 10.

¹⁵⁹ Detaljplan för fastigheterna Flygfältshusen12:1 och Framnäs 6:82.

¹⁶⁰ Avtal om markanvändning och överlåtelse av fast egendom, markägare och Jomala kommun, s. 3.

¹⁶¹ Ansökan om detaljplanering för fastighet 10.12.2020, markägare.

¹⁶² Jomala kommunstyrelsen 7.11.2022 protokoll, s. 12.

Maankäyttösopimus on päivätty 2.11.2022 ja määräaika siinä asetettujen sopimusehtojen täyttämiseksi on 31.5.2026¹⁶³.

Sundin Slottsundin asuinalueen asiassa ei ilmene ensimmäisen hakemuksen jättöpäivää, mutta maanomistajan hakemusta kaavoituksen käynnistämiseksi on ensimmäisen kerran käsitelty kunnassa 20.12.2011. Tällöin kunta hyväksyi hakemuksen ja maanomistajan ehdottaman kaavan laatijan ja pyysi maanomistajaa toimittamaan kaavan tavoitteet kunnalle. Seuraava merkintä on vasta 7.3.2013, jolloin maanomistaja on toimittanut kaavan tavoitteet kunnalle. Tavoitteet hyväksyttiin pienen tarkennuksen kera. Tästä seuraava merkintä on helmimaaliskuulta 2016, jolloin maanomistaja toimitti kaavoittajan piirtämän asemakaavaehdotuksen kunnalle. Tästä eteenpäin kaavaehdotuksen käsittely kunnassa lausuntokierroksineen eteni noin vuodessa, sillä kaava hyväksyttiin 16.5.2017.¹⁶⁴ Maankäyttösopimukseen kirjatun aikamäärän mukaan alue toteutetaan kolmessa vaiheessa ja ensimmäisen etapin toteutus tulee aloittaa vuoden 2019 aikana. Etapin kadut, yleiset alueet, vesijohdot ja viemärointi tulee olla valmiina 18 kk:n sisällä toteutuksen aloittamisesta, puistot kuitenkin myöhemmin.¹⁶⁵

Finströmin kunnan keskustaajamassa Godbyssä maanomistaja haki asemakaavoitusta mailleen, mutta kunnan mukaan se vaatii ensin yleiskaavan muutoksen. Seuraavan sivun kaaviossa on kuvattu, kuinka nämä kaksi kaava-asiaa etenivät rinnakkain.

Yhteisesti kaikkien hankkeiden kestosta voidaan todeta sen vaihtelevan. Vaihtelun voidaan arvella ainakin osittain johtuvan eroista hankkeiden mittakaavassa, alueen kaavoitustilanteesta hankkeisiin ryhdyttäessä ja tarvittavien selvitysten määrästä ja laajuudesta. Kaikkien tutkielmassa käsiteltyjen hankkeiden kestot on lueteltu luvun 3.2 taulukossa. Niissä tapauksissa, joissa maanomistajan ja kunnan välille on solmittu maankäyttösopimus, on sopimukseen myös otettu mainintoja toteutukseen liittyvistä määräajoista. Määräajoilla voitaneen ohjata hankkeen etenemistä, ettei viivästyksiä pääsisi syntymään. Lienee kunnan intressissä, että kaavoitetut alueet toteutetaan ja asutetaan mahdollisimman nopeasti.

¹⁶³ Avtal om markanvändning, markägare och Jomala kommun, 2.11.2022, s. 3.

¹⁶⁴ Sund kommunfullmäktige 16.5.2017 protokoll, s. 5–8.

¹⁶⁵ Markanvändningsavtal Sunds kommun och markägare 18.9.2018, s. 2 ja liite 3.

Kaavoitusprosessin aikajana Godbyssä Finströmin kunnassa, minne maanomistaja kaavoitti asuinalueen.

Maanomistaja lähestyy kuntaa hakemuksella kaavoituksen aloittamiseksi 9. marraskuuta 2019.

Kunta vastaa maanomistajalle 11. marraskuuta 2019, että asemakaavoitus vaatii osayleiskaavan muutoksen. Muutos voidaan laittaa alulle, mutta sen arvellaan vievän aikaa.

Osayleiskaava

Asemakaava

23.6.2021 Osayleiskaavan tavoitteet päivätty.

2.8.2021 Kunnanvaltuusto hyväksyy osayleiskaavan tavoitteet ja aloitteen asemakaavoituksen aloittamisesta.

24.9.2021 Ensimmäinen osayleiskaavaehdotus päivätty.

9.11.2021 Lopullinen osayleiskaavaehdotus päivätty.

17.11.2021 Osayleiskaavaehdotus käsitellään kunnanhallituksessa ja päätetään asettaa se näytille 30 päivän ajaksi.

26.1.2022 Kunnanhallitus päättää esittää valtuustolle osayleiskaavan hyväksymistä.

3.2.2022 Kunnanvaltuusto hyväksyy osayleiskaavan.

9.3.2022 Osayleiskaava saa lainvoiman.

17.6.2021 Asemakaavaehdotuksen tavoitteet päivätty.

28.9.2021 Yhteiskuntalautakunta (Samhällsnämnden) käsittelee asemakaavan tavoitteita ja hyväksyy ne, toteaa asemakaavan olevan riippuvainen osayleiskaavan muutoksen lainvoimaisuudesta.

30.9.2021 Ensimmäinen asemakaavaehdotus päivätty.

10.11.2021 Lopullinen asemakaavaehdotus päivätty.

30.11.2021 Kaavan laatijat on toimittanut asemakaavaehdotuksen. Lautakunta noteeraa, että asemakaava on riippuvainen osayleiskaavamuutoksen toteutumisesta ja lainvoimaisuudesta. Lautakunta asettaa kaavaehdotuksen näytille 30 päivän ajaksi.

18.1.2022 Lautakunta hyväksyy asemakaavan, mutta toteaa sen olevan alisteinen osayleiskaavan lainvoimaisuudelle.

9.3.2022 Asemakaava saa lainvoiman.

Kuvan lähteet: Sähköpostikeskustelu maanomistaja ja kunnan edustaja, otsikolla Sv: Planering bostadsområde, 9.11.2019–22.12.2020 . Finströms kommunfullmäktige 3.2.2022, protokoll, s. 4–7. Finströms kommun, Samhällsnämnden 18.1.2022 protokoll 1/22 , s. 11–13. Målsättningar för ändring av delgeneralplan s. 1. Målsättningarna till detaljplanen för Berghägnaden , s. 1. Lainvoimaiset osayleis- ja asemakaavat sekä niiden luonnokset.

Kuva 3. Kaavoitusprosessin aikajana Godbyn kylässä Finströmin kunnassa. Maanomistaja haki kunnalta lupaa asemakaavoittaa maansa. Asemakaavoitus vaati yleiskaavan muutoksen.

5 Oikeuskäytäntö

5.1 Kaksi lyhyempää poimintaa

Luvun aluksi esittelen kaksi lyhyempää mainintaa oikeuskäytännöstä, jonka jälkeen kolmea muuta kaavahanketta käsitellään pidemmin ja yksityiskohtaisemmin.

Ahvenanmaan hallinto-oikeuden päätös 113/2015 koski Sundin kunnassa Smakbyn alueelle yksityisen aloitteesta laadittua asemakaavaa, jonka Sundin kunnanvaltuusto oli hyväksynyt. Alue käsittää kolme kiinteistöä ja on kooltaan 4,5 ha. Alue sijaitsee Kastelholmin keskiaikaisen linnan tuntumassa ja alueelle kaavoitettiin kortteli majoitus- ja ravintolatoiminnalle, kortteli kauppa- ja palvelualueeksi sekä kulttuurihistoriallisesti arvokas puistoalue ja muinaismuistoalue. Hallinto-oikeus katsoi, ettei kaavasta valittaneilla yhdistyksellä ja yksityishenkilöillä ollut asiassa valitusoikeutta ja hylkäsi valituksen. Itse kaavaa tai sen sisältöä ei päätöksessä käsitelty.¹⁶⁶

Ahvenanmaan hallinto-oikeuden päätöksessä 6/2016 Finströmin kunnanvaltuusto oli hyväksynyt yksityisen aloitteesta tehdyn asemakaavamuutoksen kunnan keskustaajamaan Godbyyn. Kaava-alue käsitti 1,94 ha ja kaavassa lyötiin yhteen kaksi kortteliä ja niiden välinen katualue. Kortteli kaavoitettiin kauppa-, hallinto- ja palvelualueeksi. Alueen länsiosaan osoitettiin puistoalue, joka tulee säilyttää luonnontilassa. Kauppa-, hallinto ja palvelukorttelin tehokkuuslukuja korotettiin. Kaavaan muutosta hakenut yksityishenkilö vetosi muun muassa tehokkuusluvun korotuksen tuovan mukanaan dramaattisen ja negatiivisen muutoksen asumismiljööseen muun muassa lisääntyvän liikenteen ja melun myötä. Muutoksenhakijan mielestä myöskään kaavamuutoksessa määritelty suojavyöhyke kaava-alueen ja sen länsipuolisen asuinalueen välillä ei ollut riittävän yksityiskohtaisesti määritelty. Lisäksi esitettiin muita valitusperusteita. Hallinto-oikeus, siltä osin kuin valitus käsiteltiin, totesi kaavamuutoksen olevan alueen yleiskaavan mukainen, tehokkuusluvun tavanomainen vastaavanlaisilla alueilla ja suojavyöhykkeen riittävän yksityiskohtaisesti määritellyn

¹⁶⁶ ÅFD 113/2015, s. 4–6. Valitusoikeudesta kaavoituksessa katso myös ÅFD 28/2017. Asia ei koskenut yksityistä kaavoitusta, vaan maanomistajan kunnalle tekemää aloitetta asemakaavan muuttamiseksi kunnan toimesta. Kunta hylkäsi aloitteen ja hallinto-oikeuteen tehty valitus koski tämän päätöksen valituskelpoisuutta. Hallinto-oikeuden mukaan kunnan päätöstä tähän aloitteeseen tulee käsitellä kuin muitakin kunnallisaloitteita ja näin ollen se ei ole valituskelpoinen. Huomionarvoista tässä yhteydessä on hallinto-oikeuden perustelut, joiden mukaan maanomistajan subjektiivinen oikeus vaikuttaa kaavoitusasioissa toteutuu maakunnassa PBL 33 § myötä eli maanomistajan oikeudessa työstää asemakaavaehdotus omalle maalleen.

kaavamääräyksissä. Valitus hylättiin.¹⁶⁷ Nähdäkseni valitusperusteet koskevat kaavan sisältöä eikä niissä, niin kuin ei myöskään hallinto-oikeuden perusteluissa, sivuttu yksityiseen kaavoitukseen liittyviä näkökohtia. Ylemmässä Smakbyn kaavassa itse asiaa ei käsitelty valitusoikeuden puuttumisen vuoksi ja valitusoikeuden olen rajannut tämän tutkielman ulkopuolelle. En käsittele näitä kahta oikeustapausta enempää.

5.2 Geta Havsvidden, lomakeskus ja vapaa-ajan rakentaminen

Ahvenanmaan hallinto-oikeus on samalla päivämäärällä maaliskuussa 2016 ratkaissut kaksi valitusta koskien yksityisten asemakaavahankkeita Getan kunnassa, Dånön kylässä, Havsviddenin hotelli- ja lomakeskuksen¹⁶⁸ lähetyvillä. Havsvidden Ab:n yrittäjä on ennestään useampaan otteeseen asemakaavoittanut hotelli- ja lomakeskuksen alueen. Nyt hallinto-oikeudessa käsiteltävää kaavaa kutsutaan nimellä Havsvidden 5. Jokaisella kaavalla ja kaavamuutoksella hotelli- ja lomakeskusaluetta on laajennettu. Hallinto-oikeuden 2016 ratkaisemissa ja nyt käsiteltävissä tapauksissa ensimmäinen kaavahanke oli yksityisen, Havsvidden Ab:stä riippumattoman kiinteistönomistajan 7,57 ha kokoinen alue, jonne Getan kunnanvaltuusto hyväksyi vapaa-ajan rakentamisen sallivan asemakaavan. Kaava on hotelli- ja lomakeskuksen itäpuolella. Toinen hallinto-oikeuden 2016 ratkaisema tapaus koski Havsvidden Ab yrityksen 9,43 ha kokoista aluetta, joka sijoittuu edelleen länteen viereisestä, yksityisestä kaava-alueesta. Tapaukset käsiteltiin toisistaan erillisinä, mutta kuitenkin samaan aikaan niin, että hallinto-oikeudella oli molempien asioiden asiakirjat käytössään. Tapaukset myös ratkaistiin eri perusteilla, mutta jäljempänä ilmenevistä syistä on syytä mainita näiden kahden tapauksen yhteydestä.¹⁶⁹

Ensimmäisessä, yksityisten kaavoittamassa alueessa, joka koski vapaa-ajan asutusta, on valittajana Havsvidden Ab muun muassa sillä perusteella, että kunnanvaltuusto on hyväksynyt yksityishenkilöiden asemakaavaehdotuksen, mutta palauttanut Havsvidden Ab:n kaavan takaisin valmisteluun. Havsvidden Ab:n mukaan tämä on tasa-arvoisuuden- ja yhdenvertaisuuden periaatteiden vastaista. Tarkemmin kysymys yhdenvertaisuudesta koskee

¹⁶⁷ ÅFD 6/2016, s. 1, 5–7.

¹⁶⁸ Lue alueesta lisää www.havsvidden.com.

¹⁶⁹ ÅFD 20/2016, s. 3–4 ja ÅFD 21/2016, s. 1, 14.

vesijohtojen ja viemäroinnin järjestämistä alueella. Yksityisille maanomistajille heidän kaava-alueellaan on kaavassa sallittu veden ja viemäreiden tarkempi järjestely rakennuslupavaiheessa, kun taas Havsvidden Ab yrityksen asia palautettiin kunnassa käsittelyyn juuri vesijohtojen ja viemäroinnin tarkemmaksi selvittämiseksi.¹⁷⁰ Hallinto-oikeus katsoi, että yksityisten vapaa-ajankiinteistöjen kaava-alueella ei, ratkaisusta ilmenevin perustein, oltu kaavassa riittävän tarkoin perustein määritelty raameja tekniikan järjestämiseksi tai edes tutkittu asiaa riittävällä tasolla. Hallinto-oikeus kumosi kaavan.¹⁷¹ Hallinto-oikeus lausuu ratkaisussaan lisäksi yhdenvertaisuudesta yksityisissä kaavahankkeissa. Hallinto-oikeuden mukaan kunnalla toki on *kaavoitusmonopoliaan* hyödyntäessään velvollisuus käyttää harkintavaltaansa yhdenvertaisin perustein. Samalla kuitenkin tulee asemakaavan sisältövaatimusten täytyminen sekä siihen liittyvien selvitysten riittävyys arvioida tapauskohtaisesti käsillä olevan ympäristön ja kaavassa säädetyn maankäytön lähtökohdista.¹⁷²

Hallinto-oikeuden lausuma yhtäältä yhdenvertaisuudesta ja toisaalta maankäytöllisistä lähtökohdista on huomionarvoista peilattaessa niitä PBL esitöihin. Lainsäätäjä on lain yleisenä tarkoituksena kirjannut hyvän elinympäristön luomisen ja säilyttämisen sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävän kehityksen samalla kun lain tarkoitus on myös turvata yksittäisen ihmisen oikeudet, mikä ilmenee muun muassa maanomistajien tasavertaisena kohteluna. Edelleen haluttiin kaavoitussäännöksistä tehdä joustavia, jotta jokaisen alueen tarpeet ja erityispiirteet voidaan huomioida ja kaavoista tehdä tarpeen mukaan tiukemmin tai väljemmin säänneltyjä.¹⁷³ Hallinto-oikeus punnitsi ympäristönäkökohtia, tapauskohtaisen arvioinnin mahdollisuutta ja yhdenvertaista kohtelua. Ratkaisussa yhdenvertaisuudelle ja ympäristöseikoille annettiin enemmän painoarvoa, sillä kaava kumottiin siitä huolimatta, että tapauskohtaisen harkinnan todettiin olevan sallittua. Huomaa tässä yhteydessä myös hallinto-oikeuden käyttämä ilmaisu kunnan kaavoitusmonopoli.

¹⁷⁰ ÅFD 20/2016, s. 1–2, 4.

¹⁷¹ ÅFD 20/2016, s. 6.

¹⁷² ÅFD 20/2016, s. 6. Katso hallinto-oikeudellisista periaatteista rakennusoikeuden muodostumisesta ja erityisesti yhdenvertaisuudesta asemakaavoituksen yhteydessä Suomen maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa Häkkänen 2016, s. 192–196.

¹⁷³ Maakuntahallituksen esitys 23//2006–2007, luku 2.1 ja 2.5 sekä yksityiskohtaiset perustelut luku 4, 17 § ja luku 5, 24 §

Havsviddenin lomakeskuksen kaavasta Havsvidden 5 oli hallinto-oikeuteen valittanut useampi taho ja monin perustein. Keskityn tässä tiivistelmässä vain valittuihin osioihin. Havsvidden Ab on aikaisemmin vuosina 2008–2013 asemakaavoittanut omistamansa noin 45 ha alueen hotelli- ja majoitustoiminnalle, pienvenesatamaa varten, vapaa-ajan asunnoille, sekä puisto- ja ulkoilualueeksi. Nyt käsitelty uusi asemakaava-alue on toisella puolen merenlahtea vanhaan kaava-alueeseen nähden. Uusi, kunnanvaltuuston hyväksymä kaava käsittää 11 vapaa-ajan asuntoa, puistoa ja ulkoilualueita. Tässäkään kaavassa ei yksityiskohtaisesti oltu määritelty tai tutkittu veden ja viemäröinnin järjestämistä alueella. Hallinto-oikeus kuitenkin palautti kaavan takaisin kuntaan käsiteltäväksi sillä perusteella, että kaava ei ollut syntynyt laillisessa järjestyksessä, koska tarveharkintaa EU-oikeuteen perustuvan ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeesta ei oltu tehty. Hallinto-oikeus ei ottanut kantaa itse kaavan sisällön laillisuuteen.¹⁷⁴ Huomionarvoista on, että hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan kunnanvaltuuston päätöksessä todetaan, että seuraavaa asemakaavaa, joka rajoittuu hotellialueeseen, tulee edeltää tarveanalyysi koskien koko toiminnan suunnattua seurausharkintaa selkeillä kriteereillä¹⁷⁵.

Tarveharkinta siitä, vaatiiko projekti ympäristövaikutusten arvioinnin, ratkaistaneen samoilla kriteereillä riippumatta kaavan laatijasta. Kunnan olisi siis tullut tehdä tarveharkinta myös, mikäli kaava olisi kunnan itsensä laatima. Se seikka, mikä ratkaisusta voidaan kytkeä nimenomaan yksityiseen kaavoitukseen, on kaava-alue kokonaisuutena. PBL 33 § mukaan kunnan tulee katsoa, että kaava-alue muodostaa riittävän suuren ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Alueen koko ei tässä liene riidanalaista ja tarkoituksenmukaisuutta ei nähdäkseni hallinto-oikeuden ratkaisussa puitu. Kysymyksen ytimenä mielestäni on kokonaisuus. Ensinnäkin tulisi koko kaava-alue ottaa huomioon kokonaisuutena, siis myös saman maanomistajan samalle alueelle aiemmin laatimat asemakaavat. Toisekseen kunta on ratkaisun mukaan itsekin lausunut, että seuraavaa alueelle laadittavaa kaavaa tulee edeltää koko toimintaa koskeva seurausharkinta. Tästä lausumasta voisi päätellä, että kunta on itsekin mieltänyt kaikki alueen kaavat kokonaisuutena, mutta tietoisesti jättänyt tämän kokonaisuuden harkinnan vielä tässä vaiheessa pois. Valinta on mielenkiintoinen pohdittaessa sitä vastuuta, joka kunnalla maankäytöstä ja ympäristöstä kaavoitusasioissa on. Lisäksi lausuma sisältää oletaman siitä, että tämä ei ole maanomistajan viimeinen kaava, jolloin mahdollisuus

¹⁷⁴ ÅFD 21/2016, s. 15–17, 20.

¹⁷⁵ ÅFD 21/2016, s. 1.

kokonaisuuden harkintaan kunnalle vielä annetaan. Aineistosta ei selviä, mihin tämä kunnanvaltuuston oletama perustuu.

Edellä käsitellyssä ratkaisussa maaliskuussa 2016 hallinto-oikeus siis palautti Havsvidden 5 kaavan kuntaan käsiteltäväksi. Samaa kaavaa käsiteltiin hallinto-oikeudessa uudemman kerran joulukuussa 2020. Valitus koski silloin muun muassa kunnanvaltuuston oikeutta käsitellä päätöksensä uudelleen, jääviyssäännöksiä, kuulemistilaisuutta sekä kunnanjohtajan -ja hallituksen tiedonantovelvollisuutta valtuustolle. Osa valitusperusteista hylättiin, mutta asia muutoin palautettiin jälleen kuntaan uudelleen käsiteltäväksi¹⁷⁶. Muista valitusperusteluista nostan tässä yhteydessä esiin kaksi. Muutoksenhakijat arvostelivat sitä, että maanomistajien kaavan laatintua arkkitehtiä kuultiin kunnanvaltuuston kokouksessa. Kysymykseen tuli arviointi siitä, voitiinko valtuuston ulkopuolista henkilöä kuulla tai sellaiselle antaa puheenvuoroja kokouksessa sekä sitä, voitiinko nimenomaan kaavan laatintua arkkitehtiä kuulla asianosaisaseman vuoksi. Hallinto-oikeus tutustui Getan kunnan hallintosääntöön, jonka mukaan kunnanvaltuusto saa kutsua erityisiä asiantuntijoita kuultavaksi kokouksessa. Hallintosäännössä ei selviä, kenen voidaan katsoa olevan erityinen asiantuntija. Hallinto-oikeus otti huomioon, että kunnan hallintosääntö on hieman epätarkasti muotoiltu koskien sitä, ketä kokouksissa voidaan kuulla ja sen vuoksi arkkitehdin kuulemisen ei voida katsoa olleen vastoin kunnan hallintosääntöä. Myöskään kommunallagen ei aseta esteitä sille, että arkkitehtiä kuultiin asiantuntijana. Koskien arkkitehdin asianosaisasemaa totesi hallinto-oikeus, että kunnanvaltuustolla on ollut tiedossa se, että arkkitehti oli maanomistajien palveluksessa ja kuulemisen aikana pystyivät ottamaan tämän seikan huomioon. Hallinto-oikeus myös viittaa oikeuskirjallisuuteen, jonka mukaan myös esteellistä henkilöä voidaan kuulla selvitystarkoituksessa ja nimenomaisesti tarkoituksena hankkia tietoa. Hallinto-oikeus ei siis löytänyt moitittavaa arkkitehdin kuulemisessa.¹⁷⁷

Toinen yksityistä kaavoitusta koskien huomionarvoinen seikka hallinto-oikeuden ratkaisussa koskee kunnanvaltuuston päätöksen perusteluja. Kunnanhallitus oli valtuustolle ehdottanut kaavan hyväksymistä, mutta valtuusto oli hallituksen ehdotuksen vastaisesti hylännyt kaavan perustelematta päätöstä asiakirjoissa. Hallitus pyysi valtuustoa ottamaan asia uudelleen

¹⁷⁶ ÅFD 105/2020, s. 14, 21, 22, 25.

¹⁷⁷ ÅFD 105/2020, s. 24.

käsiteltäväksi, minkä valtuusto teki ja äänestysratkaisulla hyväksyi kaavaehdotuksen tässä toisessa käsittelyssä. Valtuuston ensimmäisen päätöksen perustelujen puuttumista käsiteltiin nyt oikeudessa. Hallinto-oikeus ei näe asiassa olleen käsillä sellaisia olosuhteita, jotka olisivat oikeuttaneet perustelujen poisjättämisen. Kaavaehdotus on lisäksi ollut maanomistaja Havsvidden Ab:n ehdotus kaavaksi omalle maalleen. Havsvidden Ab:llä on intressi asiassa ja oikeus saada tietää, mitkä olosuhteet ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, kun kunnanvaltuusto on päättänyt olla hyväksymättä yhtiön asemakaavaehdotusta. Hylkäävän päätöksen perusteleva ei ole ollut ilmeisen tarpeeton kunnanvaltuustolle. Se, miten laaja harkintavalta viranomaisella on yksittäisessä asiassa ei vaikuta viranomaisen perusteluvollisuuden laajuuteen. Joustavien oikeusnormien varaan rakentuvaa päätöstä koskien voidaan nimenomaan perusteluista arvioida, onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltaansa oikein.¹⁷⁸

Hallinto-oikeus ei siis nähnyt esteitä sille, että maanomistajien laskuun kaavan laatintua arkkitehtiä kuultiin selvitystarkoituksessa kunnanvaltuuston juuri samaa kaavaa koskevassa kokouksessa. En kritisoi hallinto-oikeuden ratkaisua, mutta asiaa kokonaisuutena tarkastellen olisi vaihtoehtoinen toimintatapa saattanut olla hedelmällisempi. Toki selvitystarkoituksessa juuri kaavan laatineella arkkitehdillä varmasti on paras tieto kaavasta. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että samaa kaavaa jo kerran aiemmin oli käsitelty hallinto-oikeudessa ja muutoksenhakijoita oli useita, lienee selvää, että kyseinen kaava on kunnan jäsenten keskuudessa ja mahdollisesti myös kunnan hallinnon sisäisesti kontroversiaalinen aihe. Julkisen päätöksenteon tulee paitsi olla puolueetonta, mielellään myös ulospäin näyttää siltä. Riippumatta siitä, vaikuttiko arkkitehdin kuuleminen valtuuston kokouksessa asian käänteisiin suuntaan tai toiseen, olisi kunta voinut sen sijaan kuulla asiantuntijana jotakin toista, asiassa ulkopuolista arkkitehtiä, välittääkseen näin ulospäin transparentin kuvan. Kunnanvaltuuston valinta olla perustelematta kaavan hylkäävää päätöstään ei lisää asian avoimuutta, vaan päinvastoin herättää kysymyksiä kunnan toiminnan vaikutteista. Kahden oikeuskäsittelyn jälkeen on mielestäni selvää, että kunta on laiminlyönyt velvollisuutensa objektiivisesti harkita yksityistä kaavahanketta. Tosin PBL 33 § 2 mom. säättää, että yksityinen kaavaehdotus käsitellään kunnassa samoin kuin kunnan itsensä laatima kaava tarpeellisen valmistelun

¹⁷⁸ ÅFD 105/2020, s. 1–2, 19–20.

jälkeen. Mielestäni puutteet ilmenevät juuri kunnan käsittelyssä ja sen arviointiin ei vaikuta se, että kaavan on laatinut yksityinen maanomistaja.

Getan kunnanhallituksen pöytäkirjasta selviää, että vuoden 2020 oikeuskäsittelyn jälkeen maanomistaja Havsvidden Ab on hakenut kunnalta lupaa jatkaa asemakaavoitusta. Myöhemmin maanomistaja on kuitenkin ottanut takaisin koko kaavoitushankkeen, siis perunut hakemuksensa asemakaavoittaa maansa. Samalla kertaa maanomistaja jätti kuitenkin uuden hakemuksen asemakaavoittaa maansa. Perusteina tälle uudelle hakemukselle mainitaan, että alueelle todennäköisesti tulee kunnallinen vesi vuoden 2022 aikana, maanomistaja on myös asennuttanut alueelle uuden puhdistamon ja hakee nyt lupaa kaavoittaa alue niin, että myös ympärivuotinen, vakituinen asuminen sallittaisiin kaavassa. Asian tämänhetkinen tila ei ole selvillä.¹⁷⁹ Koko Havsviddenin alueen kaavoitukseen, niin yksityishenkilöiden tekemän kuin Havsvidden Ab yrityksenkin kaavoitukseen liittyvät useammat oikeuskäsittelyt ja hankkeiden monet vaiheet kunnassa kertovat mielestäni kunnan puutteellisesta maankäytön ohjauksesta isommassa kuvassa. Voidaan jopa arvuutella, esiintyykö kunnan hallinnossa poliittisten ja taloudellisten päämäärien suhteen ristiriitaisuuksia.

5.3 Jomala Gölby, teollisuusalue

Jomalan kunnassa Gölbyn kylässä maanomistaja laati omistamalleen kiinteistölle asemakaavan teollisuusaluetta varten. Kaavaa käsiteltiin sittemmin hallinto-oikeudessa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja vielä kertaalleen hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuden ensimmäisessä ratkaisussa huhtikuulta 2017 kaava-alueen läheiset asukkaat valittivat kunnanvaltuuston päätöksestä hyväksyä kaava muun muassa seuraavilla perusteluilla. Kaava laskee valittajan kiinteistön arvoa ja vaikeuttaa sen tulevaa käyttöä, ja alue ei ole sopiva teollisuusalueeksi. Lisäksi Ahvenanmaan maakuntahallitus oli myöntänyt kaava-alueeseen liittyvän tieoikeuden ja

¹⁷⁹ Geta kommunstyrelsen 11.5.2022 protokoll 4/2022, s. 7, 10–11. Viimeisin maininta asiasta löytyy kunnanhallituksen pöytäkirjasta tammikuulta 2023. Pöytäkirjaan on otettu maininta Havsviddenin kaavaa koskevasta kuulemistilaisuudesta, mikä on pidetty marraskuussa 2022. Kuulemistilaisuuden pöytäkirjaa ei ole liitetty kunnanhallituksen pöytäkirjaan. Geta kommunstyrelse 16.1.2023 protokoll 1/2023, s. 4. Kunnan kotisivuilla on marraskuussa 2022 julkaistu ilmoitus, jossa kutsutaan kuulemistilaisuuteen. Kaavaehdotus liitteineen löytyy internetsivun reunasta. Geta kommun, Samråd 23 november kl 14.00 gällande förslag till detaljplan för Havsvidden 5, luettu 9.11.2023. Kunnan kotisivujen mukaan kunnassa on asemakaavoitettuja alueita, mutta asemakaavat eivät ole julkisista lähteistä saatavilla vaikka kotisivuilla sanotaan niiden olevan liitteinä sivun oikeassa reunassa. Otin kuntaan yhteyttä puhelimitse ja mainitsin asiasta, mutta edelleen 22.12.2023 Getan kunnan kotisivuilla on vain kunnan yleiskaavat. Geta kommun, Generalplan och detaljplaner i Geta kommun, luettu 22.12.2023.

liittymän maantiehen valittajan maalle tältä kysymättä. Myös muut kaavasta valittaneet vetosivat tieoikeuteen ja liittymään.¹⁸⁰ Kaava-alue käsittää 4,7 ha kaadettua metsämaata erään päätien varrella rajoittuen tiehen ja muualla peltomaahan¹⁸¹. Nostan tässä yhteydessä hallinto-oikeuden ratkaisusta esiin kohtia, jotka mielestäni suoraan liittyvät nimenomaan siihen seikkaan, että kaavaehdotus oli yksityisen maanomistajan laatima. Alueella ei ole yleiskaavaa. Hallinto-oikeuden mukaan kyseessä olevan asema-kaavaehdotuksen ei voitu katsoa olevan tavanomaista maankäyttöä, jollaisen sallimista maanomistajalla olisi ollut perusteltu oikeus odottaa, vaan kyseessä oli selvästi voimakkaampi hyödyntäminen¹⁸². Plan- och bygglagen ei sinänsä säädi mitään suoria rajoituksia sille, mitä tarkoitusta varten yksityisellä on oikeus työstää ja ehdottaa asemakaava omalle maalleen. Yleiskaavan puuttuminen kuitenkin aiheuttaa sen, että selonottovelvollisuudella yksityistä asemakaavaa laadittaessa on erityinen merkitys, jotta voidaan varmistua siitä, että kaava ei epäyhdenmukaisella tavalla sido tulevan maankäytön sääntelyä toisten maa-alueilla. Asemakaavaehdotuksessa ei ole mitään varsinaista perustelua sille, miksi kyseiselle paikalle luotaisiin teollista toimintaa, ei arviointia kaavan merkityksestä yhteiskuntarakenteelle, ei vaihtoehtoja sen kehittämiseksi eikä arviointia mahdollisuuksista kehittää viereisiä maa-alueita. Koska alueen maankäytön päälinjoja ei ole määrätty yleiskaavalla, tulee asemakaavahankkeen selvitykset nähdä riittämättöminä, jotta voitaisiin arvioida edellytykset alueen kehitykselle niin, että myös muilla maanomistajilla on yhtäläiset mahdollisuudet maansa hyödyntämiseen. Hallinto-oikeus kumosi Jomalan kunnanvaltuuston päätöksen hyväksyä kaava lainvastaisena.¹⁸³

Hallinto-oikeus lausuu edelleen, että koska kaava hylättiin riittämättömien selvitysten takia, ei ole syytä ottaa kantaa niihin valitusperusteisiin, jotka koskevat alueen tieyhteyksiä ja

¹⁸⁰ ÅFD 20/2017, s. 1–3.

¹⁸¹ ÅFD 20/2017, s. 6.

¹⁸² ÅFD 20/2017, s. 8: ”Den aktuella detaljplanen gäller inte anvisande av *sådan sedvanlig byggnadsrätt som markägare generellt kan anses ha en grundad förväntning att utnyttja på sin mark*, utan det är fråga om klart kraftigare exploatering.” Hallinto-oikeus siis vaikuttaa katsovan, että maanomistajalle kuuluu tietty tavanomainen rakennusoikeus, jonka hyödyntämistä omalla maallaan hänellä voidaan yleisesti katsoa olevan perusteltu oikeus odottaa. Tämä on linjassa maakuntahallituksen esityksen 23/2006–2007 luku 2.1 yleisten perusteluiden kanssa, jonka mukaan uudessa laissa haluttiin säilyttää oikeus hyödyntää maata myös rakentamiseen (perusrakennusoikeus). Katso rakennusoikeuden käsitteestä yleisesti ja perusrakennusoikeudesta Suomen maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa Häkkänen 2016, s. 17–20, rakennusoikeuden suhteesta omistusoikeuteen esim. s. 66 ja rakennusoikeudesta liittyen asemakaavan olemassaoloon sekä keskustelusta onko rakennusoikeus maanomistajan subjektiivinen oikeus s. 105–108.

¹⁸³ ÅFD 20/2017, s. 8–9.

liittymiä¹⁸⁴. Ratkaisusta käy kuitenkin ilmi, että Jomalan kunta on antanut asiassa lausunnon hallinto-oikeudelle ja tämän lausunnon mukaan alueelle puuttui alustavasti turvallinen tieliittymä ja tästä syystä *maanomistajaa* kehoitettiin hakemaan maakuntahallitukselta lupaa tehdä liittymä maakuntahallituksen maantiehen. Maakuntahallitus myönsi luvan, mutta asetti siihen ehdon, jolla *maanomistaja* velvoitettiin mahdollisesti myöhemmin siirtämään liittymä, mikäli maakuntahallitus myöhemmin toteuttaa suunnitelmansa ympäröivien maanteiden liittymien siirtämisestä.¹⁸⁵

Hallinto-oikeus on ansiokkaasti perustellut kaava-alueen tarkoituksenmukaisuutta teollisuusalueeksi juuri sillä paikalla ja erityisesti suhteessa yleiskaavan puuttumiseen. Nähdäkseni ratkaisun perusteella ei voida päätellä, että alue olisi soveltumaton teollisuuden käyttöön, vaan kysymys koski kaavalle yleisemmin asetettuja vaatimuksia perustella teollisuuden luonti juuri kyseiselle alueelle. Yhdenvertaisuus otettiin huomioon ei pelkästään nykytilassa, vaan myös tulevaisuutta ajatellen. Samalla voi kuitenkin pohtia, miten pitkälle tulevaisuuteen yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen voi ulottaa. Onko perusteltua evätä maanomistajalta kaavan voimaansaaminen sillä perusteella, että *mahdollisesti* tulevaisuudessa kaavoitus aktualisoituu myös alueeseen rajaavilla kiinteistöillä? Toisaalta taas yleiskaava olisi selventänyt oikeustilaa siltä osin ja sen pohjalta voisi yhdenvertaisuuttakin paremmin punnita, vaikka yleiskaavan olemassaolo ei olekaan ehdoton edellytys yksityiselle asemakaavoitukselle. Huomattava on sekin, että kunta hyväksyessään kaavan oli samalla äänettömästi ottanut kantaa alueen soveltuvuuteen teolliselle toiminnalle. Maanomistajan oikeudet maansa käyttöön myönnetään selkeästi, mutta niille asetetaan samalla rajat. Mainittakoon vielä erikseen huomio siitä, että kaavoituksen toteutus myös maakuntahallituksen suuntaan tieliittymän osalta asetettiin hankkeessa maanomistajalle.

Jomalan kunta valitti hallinto-oikeuden päätöksestä kumota kaava korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka kuitenkin pysytti hallinto-oikeuden päätöksen ja viittasi vain hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin¹⁸⁶.

¹⁸⁴ ÅFD 20/2017, s. 9.

¹⁸⁵ ÅFD 20/2017, s. 3. Kustannus- ja toteutusvastuu siis annettiin maanomistajalle myös suhteessa maakuntahallituksen velvoitteisiin.

¹⁸⁶ KHO 2018:1255.

Asian käsittely jatkui, kun maanomistaja huhtikuussa 2018 lähestyi kuntaa sähköpostitse, toivoi kaavoituksen jatkuvan/alkavan alusta ja esitti halunsa käydä prosessi kunnassa uudelleen, niin että se on yhdenmukainen sen kanssa, mitä tuomioistuimien on lausunut. Jomalan kunnanhallitus esitti, että koska yleiskaavan puuttuminen alueella aiheuttaisi niin mittavan työn niiden vaatimusten täyttämiseksi, mitä korkein hallinto-oikeus päätöksessään asettaa, että kaavoitusprosessi lopetetaan. Kunnanvaltuusto päätti hallituksen esityksen mukaan.¹⁸⁷ Maanomistaja valitti tästä päätöksestä hallinto-oikeuteen. Ratkaisusta voidaan tulkita, että maanomistajan mukaan ensinnäkin Jomalan kunnan tulee korvata hänelle kaavoituksesta koituneet kustannukset sen vuoksi, että kunta on laiminlyönyt velvollisuutensa informoida maanomistajaa siitä, mitä asemakaavan lain mukaan tulee sisältää. Toisekseen maanomistajan voidaan katsoa lausuvan, että hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset kumosivat kunnan hyväksymän asemakaavan, mutta eivät kunnan maanomistajalle myöntämää oikeutta aloittaa kaavoitusprosessi. Näin ollen hänellä on oikeus asemakaavoittamiseen ja sen oikeuden kunta on nyt kumonnut.¹⁸⁸

Vastineessaan Jomalan kunta nostaa esille kunnanvaltuuston lainvoimaisen päätöksen aloittaa kaavoitusprosessi ”sillä edellytyksellä, että hakija ottaa osakseen vastata kaavoituskustannuksista”. Lisäksi kunta mainitsee kunnan ja maanomistajan välisen maankäytösopimuksen, jonka ehtojen mukaan kaikki toimet kaavan toteuttamiseksi tapahtuvat maanomistajan kustannuksella ja jos sopimus jostakin edellisessä kappaleessa mainitusta syystä raukeaa eivät osalliset ole korvausvelvollisia sekä mainitsee vielä lainkohdan, jonka mukaan maanomistaja vastaa yksityisen kaavoituksen kustannuksista. Kunta jatkaa, että kaavoitus on plan- ja bygglagenin mukaan kunnallinen asia ja tähän monopoliin kuuluu myös oikeus olla kaavoittamatta tai perustellusta syystä lopettaa jo aloitettu kaavoitusprosessi.¹⁸⁹

Ratkaisussaan hallinto-oikeus lausuu, että muutoksenhakija on saanut asemakaavoittaa kiinteistönsä kunnanhallituksen päätöksen mukaisesti. Ehdotus asemakaavaksi on myös hyväksytty, mutta muutoksenhaun jälkeen on hyväksyvä päätös kumottu. Muutoksenhakijan oikeus asemakaavoittaa kiinteistönsä on siis toteutunut, mutta kaava ei vain ikinä saanut lainvoimaa. Se, että maanomistaja 2012 sai oikeuden työstää ehdotus asemakaavaksi omalle

¹⁸⁷ ÅFD 74/2021 ja Jomala kommunstyrelsen 12.6.2018, protokoll, s. 14–15.

¹⁸⁸ ÅFD 71/2021, s. 2.

¹⁸⁹ ÅFD 71/2021, s. 3–4. Huomaa kunnan käyttämä sana monopoli kaavoituksen yhteydessä.

maalleen ei tarkoita, että kunta olisi taannut, että päätös asemakaavaehdotuksesta jossakin vaiheessa saa lainvoiman. Kysymys koskien kaavoituksen kustannuksia ja niiden korvaamista ohjattiin käsiteltäväksi hallintoriitana.¹⁹⁰

Kustannuksia ja korvauksia koskevan hallintoriidan ratkaisu löytyy Ahvenanmaan hallinto-oikeuden päätöksestä 75/2021. Hallinto-oikeus viittaa PBL 33 §, joka sääntelee, että maanomistajan tulee vastata kaavan laatimisen kustannuksista sekä kunnan käsittelykustannuksista. Laissa ei sanota, että tämä edellyttäisi, että kaavaehdotus toteutuu. Plan- och bygglagen ei anna mitään tukea sille, että kunnan tulisi vastata maanomistajan kaavoituskustannuksista, päinvastoin lähtee laki siitä, että hänen tulee niistä itse vastata. Lisäksi osapuolet ovat maankäyttösopimuksessa sopineet, että asemakaavoitus tehdään maanomistajan toimesta ja kustannuksella PBL 33 § 4 mom. mukaan ja että tämä maankäyttösopimus raukeaa, mikäli päätös hyväksyä kaavaehdotus ei saa lainvoimaa. Edelleen ovat osapuolet sopineet, että mikäli sopimus mainitusta syystä raukeaa, ei sopimuspuolilla ole oikeutta esittää vaatimuksia sopimukseen vedoten ja että osapuolet eivät ole velvollisia maksamaan korvauksia sopimuksen raukeamisen johdosta.¹⁹¹

Edelleen hallintoriidan ratkaisusta selviää, että maanomistaja katsoo kunnan laiminlyöneen tiedonantovelvollisuutensa maanomistajaa ja hänen kaavoittajaansa kohtaan. Maanomistajan mukaan kunta on velvollinen informoimaan häntä ja hänen kaavoittajaansa koskien lain vaatimuksia kaavojen laatimisesta. Hallinto-oikeuden mukaan laissa ei tällaista säännöstä ole. Sen sijaan PBL 6 § säädetään kaavan laatijan kompetenssista ja plan- och byggförordning 3 § asetetaan vaatimukset kaavoittajan koulutukselle ja että kaavoittajalla on riittävästi kokemusta tehtävän vaikeustasoon nähden. Kunta on hyväksynyt kaavan ja lisäksi valittanut hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla kaava kumottiin. Se olosuhde, että kaava ei valituksen johdosta saanut lainvoimaa, ei PBL mukaan anna maanomistajalle oikeutta korvauksiin.¹⁹²

Mielestäni edellä mainitut kaksi hallinto-oikeuden ratkaisua linjaavat erittäin selkeästi kysymykset yksityisen kaavoitusoikeuden olemuksesta ja kustannuksista. Tosin ei mainituissa seikoissa hallintokäytännön perusteella vaikuttanutkaan olevan epäselvyyksiä, mutta nämä hallinto-oikeuden ratkaisut ovat ensimmäinen auktoritaarisempi lähde PBL 33 § laintulkintaan

¹⁹⁰ ÅFD 71/2021, s. 8–9.

¹⁹¹ ÅFD 75/2021, s. 6–7.

¹⁹² ÅFD 75/2021, s. 7.

ja ratkaisut koskevat nimenomaan yksityisen kaavoituksen perustavanlaatuisia kysymyksiä. Hallinto-oikeuden linja on looginen ja johdonmukainen. Yksityisellä maanomistajalla on oikeus työstää kaava omalle maalleen kunnan hyväksynnän puitteissa, ei oikeutta tai keinoa saada kaavalle lainvoimaa, mikäli edellytykset lainvoimaisuudelle eivät täyty. Maaomistaja vastaa yksityisen kaavoituksen kustannuksista lopputuloksesta riippumatta. Hallinto-oikeus ratkaisussaan myös sivuaa kaavan laatijalle asetettuja kompetenssivaatimuksia, mutta ei ota kantaa siihen, onko laatijan kompetenssi tässä tapauksessa pettänyt. Samalla ratkaisu kuitenkin vierittää vastuuta kaavan oikeellisuudesta ja lainmukaisuudesta kunnalta maanomistajalle.

6 Loppuluku

6.1 Yhteenvetoa ja vertailua

Tutkielmassani olen käsitellyt 17 eri yksityistä kaavahanketta, joissa tiedonlähteenä on ollut kunnan asiakirjat ja viittä eri hanketta, joissa tiedot ovat tulleet hallinto-oikeuden ratkaisuksista. Nämä hankkeet sijoittuvat seitsemän eri kunnan alueelle. Kolme kuntaa vastasi minulle, että yksityistä kaavoitusta ei ole sovellettu kunnassa. Nämä tiedot valaisevat menettelyn yleisyyttä osaltaan, mutta pitkällä meneviä johtopäätöksiä yksityisten kaavahankkeiden määrästä tai maantieteellisestä jakautumisesta ei voi tämän aineiston valossa tehdä. Tutkielmaa kirjoittaessani olen täydentänyt lähdeaineistoa kuntien kotisivuilla saatavilla olevasta materiaalista. Kunnanhallitusten- ja valtuustojen pöytäkirjoja kuntien kotisivuilla selatessani on vastaan tullut lukuisia pöytäkirjoja, joiden asialistalla on peräkkäin useampikin yksityinen kaavahanke. Minulle on muodostunut käsitys, että yksityiset kaavahankkeet ovat ainakin joissain kunnissa miltei arkipäivää. Toisaalta taas kaikkien kuntien sivuilta en ole onnistunut ainakaan pintapuolisella tarkastelulla löytämään tietoa yksityisistä kaavahankkeista.

Kuntien välillä on eroja siinä, päättääkö yksityisten kaavahankkeiden hyväksymisestä kunnanvaltuusto- vai hallitus. Lisäksi asiaa on saateltu käsitellä eri lautakunnissa, ja rakennustarkastajan tai kunnallisteknikon rooli on ollut vaihtelevaa. Tämä johtunee eroista kunnan hallintosäännöissä eikä nähdäkseni ole vaikuttanut käsittelyn laatuun tai lopputulokseen.

Pyytäessäni yksityisten kaavahankkeiden asiakirjoja kunnilta painotin olevani kiinnostunut myös tapauksista, joissa maanomistaja on lähestynyt kuntaa kaavoitusaikeissa, mutta kunta ei ole hyväksynyt hakemusta. Yhtäkään tällaista tapausta en saanut. On mahdotonta sanoa, johtuuko se siitä, että niitä ei ole vai siitä, että niitä ei lähetetty. Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että enemmistö yksityisistä kaavahankkeista menee kunnissa läpi ja menestyy toteutukseen asti. Kuntien suhtautuminen yksityisten oikeuteen kaavoittaa maansa vaikuttaa siis positiiviselta. Tätä havaintoa tukevat avoimista lähteistä nähtävät viestit. Getan kunta kirjoittaa kotisivuillaan, että kunnalla on joustava lähestymistapa ja se keskittyy sujuvuuteen ja yhteistyöhön niiden urakoitsijoiden ja yksityishenkilöiden kanssa, jotka haluavat asemakaavoittaa omat maa-alueensa¹⁹³. Sundin kunnan kunnanjohtaja sanoi haastattelussa muutama vuosi sitten sen olevan

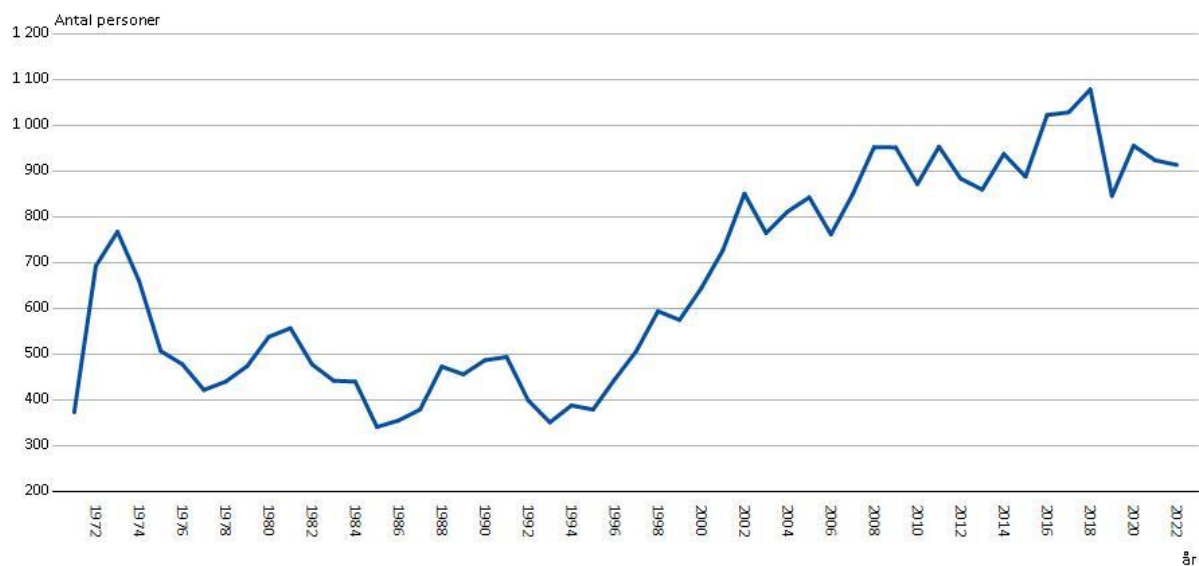
¹⁹³ Geta kommun, Generalplan och detaljplaner i Geta kommun, luettu 1.11.2023.

ilahduttavaa, että yksityinen yritys haluaa luoda asuinalueen. Kunta tarvitsee muuttoa ja mahdollisuudet siihen kasvavat, jos tontteja on saatavilla.¹⁹⁴

Luvuissa 2.3 ja 2.4. käsitelin kotiseutuoikeutta ja maanhankintalupia. Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden omaava saa rajoituksetta ostaa kiinteää omaisuutta maakunnassa. Mikäli kotiseutuoikeutta ei ole, tulee kiinteän omaisuuden ostamista varten saada maanhankintalupa. Luvan myöntämisen edellytykset vaihtelevat sekä henkilöön sidottujen perusteiden että ostettavan kiinteistön mukaan. Lainsäädännössä nämä edellytykset on jaoteltu seitsemään eri kategoriaan. Huomionarvoista puhuttaessa yksityisestä kaavoituksesta on se, että näistä seitsemästä kategoriasta kolmessa on edellytyksenä, että ostettava kiinteistö sijaitsee kaava-alueella tai muutoin tiheään asutulla alueella. Samaan aikaan tulee toki henkilöön liitetyt edellytykset esimerkiksi kielitaidosta ja suhteista maakuntaan täytyä. Asemakaavalla on kuitenkin suora ja välitön yhteys siihen, kuka saa ostaa kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalta. En ole tutkielmassani selvittänyt Ahvenanmaalla voimassa olevien asemakaavojen kokonaismäärää enkä saanut selville yksityisten asemakaavojen kokonaismäärää. Näin ollen en voi vertailla myöskään niiden keskinäistä suhdelukua enkä vetää johtopäätöksiä siitä, miten mittava vaikutus yksityisen kaavoittamisen sallimisella on ollut kaikkien asemakaavojen kokonaismäärään. Seuraavasta kuvasta ilmenee muuttoliike Ahvenanmaalle vuosina 1971–2022. Yksityinen kaavoitus sallittiin PBL uudistamisen myötä vuonna 2008. Muuttoliikenne vaikuttaa kasvaneen kovimmin 1990-luvulla. Kasvua on noteerattavissa myös 2008 jälkeen, joskin vuosittaisilla vaihteluilla. Tämän tilaston perusteella ei voi päätellä, onko yksityisen kaavoituksen sallimisella ollut vaikutusta, ja jos, niin kuinka merkittävää, Ahvenanmaan ulkopuolelta maakuntaan suuntautuvaan muuttoliikenteeseen. Lisäksi johtopäätöksien tekemiseksi tulisi tarkastella asiaa kunnittain ja verraten uusien kaavojen määrään sekä kaavojen sallimiin rakennuskantoihin. Riidatonta on kuitenkin se, että kiinteistön sijaitseminen asemakaava-alueella tietyissä tilanteissa edistää tai on edellytyksenä maanhankintaluvan myöntämiselle.

¹⁹⁴ Ålands radio och tv, Nytt bostadsområde i Sund, 2016. Luettu 1.11.2023.

Befolkningsrörelsen, hela Åland efter år. Inflyttade totalt.



Källa: Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB)

Kuva 4 Befolkningsrörelsen, hela Åland 1971–2022 efter befolkningsrörelse och år. Statistik- och utredningsbyrån sivuilla voi muodostaa taulukoita haluamillaan muuttujilla ja tallentaa ne. Taulukon otsikko muodostuu automaattisesti valittujen muuttujien mukaan. Tässä diagrammissa näkyy väkiluvun muutos koko Ahvenanmaalla vuosittain, muutto sisään.

Ålands statistik- och utredningsbyrån, ÅSUB, julkaisemasta katsauksesta Ahvenanmaan kuntien talouteen ja toimintaan vuonna 2022 voidaan poimia muutamia havaintoja. Raportin mukaan kuntien yhteenlaskettu velkaantumisasaste pieneni edellisvuoteen verrattuna, mutta vaihtelee kunnittain. Asukaslukuun suhteutettuna kaikilla Ahvenanmaan kunnilla oli velkaa 1500 € per asukas vuonna 2022. Merkilläpantavaa on, että Jomalan kunta oli velaton.¹⁹⁵ Samassa raportissa mainitaan myös asemakaavoituksesta, kaavat on tilastoitu pinta-alan ja kunnan mukaan. Yhteensä Ahvenanmaan kunnat hyväksyivät asemakaavoja 67 hehtaarin verran vuonna 2022.¹⁹⁶ Kunnittain hyväksytyt asemakaavat jakautuvat Eckerö 9 ha, Finström 10 ha, Jomala 19 ha, Lemland 9 ha, Sund 11 ha ja Maarianhamina 8 ha. Saaristokunnissa ei hyväksytty asemakaavoja vuonna 2022. Raportissa ei tehdä eroa tai mainita, ovatko hyväksytyt kaavat laadittu yksityisestä vai kunnallisesta aloitteesta.¹⁹⁷ Jomalan kunnassa hyväksyttiin siis

¹⁹⁵ ÅSUB, statistik 2023:2, s. 9–10. Mannersuomen kuntien yhteenlaskettu lainakanta asukasta kohti vuonna 2022 oli 3 378 euroa per asukas. Valtiovarainministeriö 2023, s. 2.

¹⁹⁶ ÅSUB, statistik 2023:2, s. 31–32.

¹⁹⁷ ÅSUB statistik 2023:2, s. 56–57.

vuonna 2022 yhteensä 19 ha verran asemakaavoja. Se on 28 % koko Ahvenanmaalla hyväksytyjen asemakaavojen pinta-alasta. Samana vuonna oli Jomalan kunta velaton. Asioiden yhteyttä ei voida vahvistaa, mutta ei myöskään poissulkea, varsinkin kun otetaan huomioon yksityisten kaavojen suuri määrä Jomalan kunnassa ja niiden myötä kuntaan suuntautunut muuttoliikenne, joka tuo uusia veronmaksajia.

Jomalan kunta itse kirjoittaa budjetissaan vuodelle 2023, että kunnan asukasluku on jaksoittain kasvanut voimakkaasti viime vuosien aikana. Budjettiin liitetystä taulukosta ilmenee, että vuonna 2011 Jomalan asukasluku oli 4249 asukasta, kun se vuoden 2021 lopussa oli 5512. Vuosittainen kasvu liikkuu prosentuaalisesti 1,58 % ja 3,99 % välillä. Syyskuun lopussa 2022 (kun vuoden 2023 budjettia laadittiin) oli asukasluku 5588 asukasta. Jos kunta jatkaa attraktiivisten tonttien kaavoittamista yhteistyössä yksityisen markkinan kanssa ja tarjoaa hyvää palvelua, voidaan asukasluvun olettaa jatkavan kasvuaan 100 ja 200 asukkaan välillä vuosittain. Tästä väestönkasvusta seuraa sekä kasvavia kustannuksia palvelurakenteen muodossa että uusia tuloa verojen muodossa. Kunnalla on suurempi osuus väestöä ikäluokissa 0–19 vuotta, 23–39 vuotta ja 40–46 vuotta, kuin muualla Ahvenanmaalla. Vanhempien, yli 65-vuotiaiden, osuus on sitä vastoin Ahvenanmaan keskiarvoa pienempi. Jomalan kunta on velaton vuodesta 2013 alkaen.¹⁹⁸

Jomalan kunnan budjettiinsa kirjaamat huomiot vahvistavat oletusta siitä, että yksityisellä kaavoituksella ja kuntatalouden hyvinvoinnilla on yhteys. Kun lisäksi otetaan huomioon, että yksityisellä kaavoituksella usein toteutetaan asuinalueita omakoti-, rivi- tai paritaloille, vaihtoehtoisesti kaavoitetaan pienimuotoisemmin omakotitontteja myyntiin, on se omiaan tuomaan kuntaan perheitä, joissa on mahdollisesti useampi työssäkäyvä ja veroa maksava (nuori) aikuinen. Jomalan kunnan väestörakenne korreloi tätä.

¹⁹⁸ Jomalan kunta, Budget 2023, s. 6, 8.

6.2 Johtopäätökset

Yksityisten kaavahankkeiden määrällinen suosio ja kunnan hyväksymien yksityisten kaavojen prosentuaalisesti suuri osuus kaikista maanomistajien hakemista hankkeista (~ 82 % hyväksytyjä, kun mukaan on laskettu myös hallinto-oikeudessa käyneet hankkeet) kertovat siitä, että menettely on sekä maanomistajien että kuntien suosiossa. Kuten edellä käy ilmi, ovat kunnat myös ääneen lausuneet kokevansa yksityisen kaavoituksen positiivisena asiana. Maanomistajien joukko jakaantuu lähes tasaisesti yksityishenkilöiden ja yritysten välillä. Enemmistö yksityisistä hankkeista liittyy asuinrakentamiseen, mutta käyttötarkoitusten kirjo on laaja ja palvelee myös elinkeinoelämän ja teollisuuden tarpeita. Yksityisellä kaavoituksella on suurikin merkitys yhteiskuntarakenteen kehitykselle, samalla kun menettely palvelee myös tavallisten kansalaisten pienimuotoisempia hankkeita ja luo tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa omaan elinympäristöönsä. Lainsäätäjän toivoma joustavuus maakunnan kaavoituksessa toteutuu.

Yksityistä kaavoitushankkeista on valitettu hallinto-oikeuteen. Valitettujen hankkeiden määrää on kuitenkin mahdoton suhteuttaa hankkeiden kokonaismäärään, yhtäältä siksi että kokonaismäärä ei ole selvillä ja toisaalta siksi, että kaksi hanketta on käsitelty hallinto-oikeudessa useampaan kertaan, mikä vääristää suhdelukua. Pyysin Ahvenanmaan hallinto-oikeudelta kaikki heillä olevat yksityistä kaavoitusta koskevat ratkaisut. Hallinto-oikeuteen menneitä hankkeita on yhteensä viisi. Näistä kahdessa hallinto-oikeus on pysyttänyt kunnan hyväksymän kaavan, kahdessa kumonnut sen ja yhdessä palauttanut takaisin kuntaan käsittelyyn. Tämä kuntaan palautettu prosessi on edelleen kesken. Karkeasti sanoen siis puolesta tapauksista hallinto-oikeus on katsonut, että kaavaa ei voitu hyväksyä. Kun valitusperusteita ja hallinto-oikeuden perusteluja tarkastelee, ei kuitenkaan vaikuta siltä, että kaavojen lainvastaisuus olisi johtunut nimenomaan siitä, että kaavan on laadittanut yksityinen. Yksityistä kaavoittajana on ratkaisuiden perusteluissa sivuttu, mutta varsinaisia oikeusohjeita yksityisen kaavoitusmenettelyn tulkintaan löytyy vähänlaisesti. Selvää on, että kunnan tulee ohjata yksityistyä kaavoitusta ja tarvittaessa priorisoida yleinen ja muiden maanomistajien etu. Maanomistajalla on oikeus, kunnan hyväksyessä, laadittua asemakaava omalle maalleen, mutta oikeus ei ole automaatio siitä, että kaava toteutuu. Myöskään kunta ei voi tuudittautua vastaanottamaan valmiita yksityisiä kaavoja liukuhihnalta, vaan maankäytön yleiset suuntaviivat kunnassa ja ympäristönäkökohdat kuin myös yhdenvertaisuus tulee ottaa päätöksenteossa huomioon. Kunnan tulee olla hereillä ja valvoa päältä, mutta pääasiallisesti yksityinen kaavoitus vaikuttaa sujuvan ongelmitta ja johtaa kaikkia osapuolia tyydyttävään ja

yleisesti hyväksyttävään lopputulokseen. Päättäntövalta on viime kädessä kunnalle, sekä yksityisen kaavoituksen aloittamisessa että valmiin kaavaehdotuksen hyväksymisessä ja pariin otteeseen on tutkielmani lähdeaineistossa kunnan asemaa kaavoituksesta päättävänä tahona kutsutti monopoliksi.

Kustannustenjakoa on hallintopäätöksissä johdonmukaista niin, että maanomistaja vastaa kaikista kustannuksista omalla riskillään. Tämän on myös hallinto-oikeus vahvistanut. Niissä hankkeissa, joissa kysymys kunnallistekniikasta ja yleisistä alueista on aktualisoitunut ja maankäytösopimus laadittu, on käytäntö ollut, että maanomistaja sekä maksaa että toteuttaa ja tekniikan ja alueiden ollessa valmiita saa kunta ne vastikkeetta haltuunsa ja ottaa ylläpitovastuun. Hankkeiden suosioista johtuen vaikuttaa yksityinen kaavoitus olevan maanomistajille, niin yksityisille kuin yrittäjillekin, kannattavaa huolimatta kustannuksista¹⁹⁹. Rahoitusmarkkinoiden taas voitaneen arvioida suhtautuvan hankkeisiin positiivisesti, lienehän niin että yritykset lähtevät toteuttamaan vain sellaisia hankkeita, joille on kysyntää. Kunnalle puolestaan koituu merkittävääkin taloudellista hyötyä siitä, että maanomistaja toteuttaa kaavan ja lisäksi kunta saa kaupan päälle maa-alueita. Voidaankin kysyä, tulisiko maanomistajan ja kunnan välistä kustannustenjakoa kohtuullistaa. Toisaalta taas kaava-alueiden toteutus saattaa tulla veronmaksajille edullisemmaksi, kun sen toteuttavat kokonaan yksityiset toimijat, jotka urakoivat markkinatalouden ehdoilla. Muutamaan maankäytösopimukseen oli otettu ehto siitä, että kunnan tulee syynätä ja hyväksyä kunnallistekniikka ja yleiset alueet ennen niiden luovutusta maanomistajalta kunnalle. Kunnan kannalta saattaisi olla parempi, mikäli niiden toteutukseen liittyisi rakennusvaiheen aikanakin valvontaa, jotta kunta voi varmistua työn laadusta koko ketjun ajan.

Kokonaisuutena yksityisen maanomistajan oikeus laadittua asemakaava omalle maalleen vaikuttaa toimivan kaikkien etuja palvelevasti ja menettelyyn ollaan tyytyväisiä.

¹⁹⁹ Yksityisen yrityksen toteuttaessa kunnallista hanketta omaan laskuunsa saattaa toimintaan liittyä yksityisen kannalta arvonlisäverotuksellisesti epäedullisia seikkoja.