



20.12.2012

YM149/04/2012

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö

ad 7 <sup>31.12.2012</sup> all 2012

Viite  
Hänvisning Oikeusministeriön kirje OM 7/021/2011, 20.10.2012

Asia  
Ärende Demokratiapoliittiseen selontekoon liittyvä ministeriöiden itsearviointi

Pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa linjataan, että äänestysaktiivisuutta ja kansalaisvaikuttamisen edellytyksiä kehitetään mm. eduskunnalle annettavan valtioneuvoston demokratiapoliittisen selonteon pohjalta. Oikeusministeriö koordinoi selontekoprosessia yhdessä valtioneuvoston demokratiaverkoston kanssa. Selontekoa varten oikeusministeriö on pyytänyt viitekohdassa mainitulla kirjeellään ministeriöitä selonteon työohjelman mukaan toteuttamaan sisäisen arvioin demokratiapoliitiikan toteutuksesta ja ongelmakohtista viitekirjeeseen liitetyn suunnitelman mukaisesti (itsearviointi).

Ympäristöministeriö on toteuttanut itsearvioinnin syksyllä 2012. Itsearvioinnin tulokset on esitetty tämän kirjeen liitteenä olevassa muistiossa (Demokratiaselontekoon liittyvä ympäristöministeriön itsearviointi 21.12.2012).

Lisätietoja asiassa antavat lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn (050 405 9028, [riitta.ronn@ymparisto.fi](mailto:riitta.ronn@ymparisto.fi)) ja lainsäädäntöneuvos Marja Mäntynen (0400 143978, [marja.mantynen@ymparisto.fi](mailto:marja.mantynen@ymparisto.fi)).

Kansliapäällikkö

Hannele Pokka

Lainsäädäntöneuvos

Marja Mäntynen

TIEDOKSI: Ympäristöministeriön osastot ja yksiköt



## DEMOKRATIASELONTEKON LIITTYVÄ YMPÄRISTÖMINISTERIÖN ITSEARVOINTI

Tässä muistiossa on kuvattu demokratiaselontekoon liittyvä ympäristöministeriön itsearviointi oikeusministeriön kirjeen OM 7/021/2011, 20.10.2012 liitteen 1 kohdan 2 mukaisessa järjestyksessä.

- 1. Kuvatkaa lainsäädäntötyötä omalla hallinnonalalla, jossa on myös demokratiaan ja osallisuuteen liittyvää sisältöä, keskittyen erityisesti mielenkiintoisiin, uusiin tai innovatiivisiin prosesseihin, jotka linkittyvät omalla hallinnonalalla/ministeriössä erityisiin kysymyksiin ja lainsäädäntötyöhön.**

### 1.1 Ympäristöministeriön toimialan lainsäädäntö

Perustuslain 20 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Myös kansainväliset sopimukset (erityisesti ns. Århusin sopimus) sekä EU:n direktiivit (yleisön osallistumisesta ympäristöasioihin -direktiivi sekä YVA-, SOVA- ja teollisuuspäästöjä koskevat direktiivit) edellyttävät kansalaisten osallistumisoikeuksien turvaamista lainsäädännössä liittyen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöministeriön toimialan lainsäädäntö on soveltamisalaltaan varsin laaja ulottuen ympäristön piilaamisen estämisestä, luontoympäristön suojeluun, alueidenkäytön suunnitteluun, rakentamiseen ja asumiseen. Edellä kuvatun ympäristöperusoikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti keskeiseen ympäristölainsäädäntöön sisältyy osallistumisjärjestelmiä koskevat säännökset. Keskeiset säädökset tältä osin ovat maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, jäljempänä MRL), laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994, jäljempänä YVA-laki) ja laki suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005, jäljempänä SOVA-laki) ja ympäristönsuojelulaki (86/2000, jäljempänä YSL), joita käsitellään tarkemmin jäljempänä.

### Maankäyttö- ja rakennuslaki

#### *Osallistuminen ja vuorovaikutus keskeinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön tavoite*

Alueiden käytön suunnittelun ja rakentamisen osalta demokratia toteutuu ennen kaikkea kunnissa kunnallisen itsehallinnon kautta. Ympäristöministeriö luo siihen lainsäädännöllään puitteet. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön (maankäyttö- ja rakennuslaki ja maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, MRA) tavoitteena on avoimuuden lisääminen ja kansalaisten tasa-arvoisen osallistumisen ja vuorovaikutuksen edistäminen alueidenkäytön suunnittelussa kaikilla kaavatasoilla (maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava). Keskeistä ovat eri toimijoiden vuorovaikutus, avoin keskustelu, yhteisen kielin ja tiedollisen pohjan hakeminen sekä suunnitelmien havainnollisuuden lisääminen. Näitä tavoitteita toteuttavat erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon myötä kumoutuneeseen rakennuslakiin (370/1958) verrattuna kaavaehdotuksen nähtävillä asettamisen lisäksi uudenlaiset välineet kuten kaavoituskatsaus, vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelma.

#### *Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa*

Kaavoituksessa osallisia ovat alueen maanomistajien lisäksi kaikki ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa

suunnittelussa käsitellään (*osalliset*). Osallisilla on oltava MRL 62 §:n mukaan tosiasiallinen mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Kaavoitusmenettely ja siihen liittyvä vuorovaikutus ja tiedottaminen voi tapahtua kunkin kaavahankkeen merkitys huomioon ottaen kunnan tai maakuntakaavan osalta sopivalla tavalla.

#### *Kaavoituskatsaus*

MRL 7 §:n mukaan kunnan on laadittava vähintään kerran vuodessa kaavoituskatsaus, jossa selostetaan kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevat ja lähiaikoina vireille tulevat merkittävät kaava-asiat ja tiedotettava siitä.

#### *Osallistumis- ja arviointisuunnitelma*

Kaavoitukseen ryhdyttäessä laaditaan MRL 63 §:n mukaan kaavan osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjä sekä kaavan vaikutusten arviointia kuvaava osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Siinä kuvataan kaavoituksen kohde ja ne asiat, joita työn yhteydessä käsitellään, ja keskeisimmät työn kuluessa arvioidtavat vaikutukset. Lisäksi suunnitelmassa määritellään osalliset ja keskeiset osallistumisen ja vuorovaikutuksen tavat.

Osallisella on oikeus MRL 64 §:n mukaan esittää alueelliselle ympäristökeskukselle neuvottelun käymistä osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä. Jos suunnitelma ilmeisesti on puutteellinen, alueellisen ympäristökeskuksen on viivytyksettä järjestettävä kunnan kanssa neuvottelu täydennystarpeiden selvittämiseksi. Neuvottelua koskeva esitys on tehtävä ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskevalle neuvottelulle ei kuitenkaan ole oikeudellisia vaikutuksia esimerkiksi kaavoitusprosessin etenemiselle.

#### *Kaavoituksen vireilletulosta ilmoittaminen*

Kaavajärjestelmässä ohjataan kansalaisia vaikuttamaan asioihin sillä tasolla, jossa todelliset asiaan liittyvät ratkaisut ja päätökset tehdään. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoituvat maakunta- ja yleiskaavatasoisessa suunnittelussa. Asemakaavatasolla ratkaistaan lähiympäristöön liittyviä kysymyksiä. Asemakaavojen ajanmukaisuuden arviointiin liittyvät säännökset tarjoavat mahdollisuuden käydä keskustelua lähiympäristön laatuun liittyvistä kysymyksistä. Kaavoja valmistelevien viranomaisten on MRL 63 §:n mukaan ilmoitettava kaavoituksen vireilletulosta sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta niin, että osallisilla on mahdollisuus saada riittävä tieto suunnitelman sisällöstä ja osallistumismahdollisuudesta.

Tapa, jolla tilaisuus mielipiteen esittämiseen varataan, käy 30 §:n mukaisesti ilmi osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ja sen täytyy vastata osallisten tiedonsaannin kannalta toimivaa tapaa. Tämä voi tapahtua asettamalla valmisteluaineisto nähtäville ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti taikka esimerkiksi erityisessä kaavaa koskevassa yleisötilaisuudessa. Asiasta on kuitenkin aina ilmoitettava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Tiedottaminen ja kaava-aineiston julkaiseminen on MRA 30 a §:n mukaan tehtävä aina mahdollisuuksien mukaan myös sähköisesti.

*Muita rakentamiseen liittyviä osallistumisen ja vuorovaikutuskäytäntöjä*

Katusuunnitelmaa valmisteltaessa edellytetään MRL 85 §:n mukaan toimittavan vastaavalla tavalla vuorovaikutuksessa kuin kaavaa valmisteltaessa.

Rakennuslupahakemuksen vireille tulosta luvan hakijan on MRL 133 §:n mukaan naapurin kuulemisen lisäksi tiedotettava sopivalla tavalla myös rakennuspaikalla. Sen tarkoituksena on yleisesti informoida odotettavissa olevasta ympäristön muutoksesta. Säännöstä sovelletaan myös rakennuksen purkamista ja maisematyötä koskevaa lupaa haettaessa.

**YVA-laki**

Lain tavoitteena on 1 §:n mukaan edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia.

Lain määritelmäsäännöksen mukaan osallistumisella tarkoitetaan hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen, muiden viranomaisten ja niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjen ja säätiöiden, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea, välistä vuorovaikutusta ympäristövaikutusten arvioinnissa.

*Arviointiohjelma*

Yhteysviranomaisen on huolehdittavaympäristövaikutusten arviointiohjelman tiedottamisesta kuuluttamalla siitä hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutus on lisäksi julkaistava sähköisesti ja ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Yhteysviranomaisen on huolehdittava myös siitä, että arviointiohjelmasta pyydetään tarvittavat lausunnot ja varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen. Yhteysviranomaisen on varattava hankkeen vaikutusalueen kunnille tilaisuus antaa lausuntonsa arviointiohjelmasta.

Arviointiohjelmasta ei tarvitse tiedottaa, jos se on ilmeisen tarpeetonta siksi, että hankkeesta on jo muussa yhteydessä tässä laissa edellytetyllä tavalla tiedotettu ja kuultu niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea.

*Arviointiselostus*

Yhteysviranomaisen on huolehdittava ympäristövaikutusten arviointiselostuksen tiedottamisesta kuuluttamalla siitä hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutus on lisäksi julkaistava sähköisesti ja ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä.

Yhteysviranomaisen on huolehdittava myös siitä, että arviointiselostuksesta pyydetään tarvittavat lausunnot ja varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen. Yhteysviranomaisen on varattava hankkeen vaikutusalueen kunnille tilaisuus antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta. Edellä tarkoitettu tiedottaminen ja kuuleminen voidaan järjestää hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä.

YVA-lailla on pantu kansallisesti täytäntöön EU:n YVA-direktiivi. Direktiivi on parhaillaan uudistettavana. Mm. kansalaisten osallistumista koskevia säännöksiä on tarkoitus eräiltä osin täsmentää.

## **SOVA-laki**

Myös SOVA-lakiin sisältyy vastaava osallistumisjärjestelmä kuin YVA-lakiin. SOVA-lain mukaista menettelyä mm. osallistumisoikeuden osalta noudatetaan SOVA-lain 7 §:n 2 momentin mukaisesti myös vesien ja merenhoidon suunnittelussa (laki vesien ja merenhoidon suunnittelusta 1299/2004) sekä kaavojen laatimisen yhteydessä (maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, MRL).

## **Ympäristönsuojelulaki**

Ympäristönsuojelulain tavoitteena on 1 §:n mukaan mm. parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristönsuojelulain ohjausjärjestelmä perustuu keskeisesti laitoskohtaiselle lupamenettelylle.

### *Muistutukset ja mielipiteet*

Lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (*asianosainen*), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta.

Muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä.

### *Lupahakemuksesta tiedottaminen*

Lain 38 §:n mukaan lupaviranomaisen on tiedotettava lupahakemuksesta kuuluttamalla siitä asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai ilmoittaminen on muutoin ilmeisen tarpeetonta.

Kuulutuksesta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee.

### *Vireillepano-oikeus*

Ympäristönsuojelulain 92 §:ään sisältyy vireillepano-oikeus. Jollei 77, 79, 84, 84 a, 85 tai 86 §:ssä tarkoitettu asia ole tullut vireille valvontaviranomaisen omasta aloitteesta, asian voi panna kirjallisesti vireille:

- 1) se, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea;
- 2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 3) toiminnan sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 4) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Ympäristönsuojelulakiin sisältyy myös tavanomaista laajempi valitusoikeus viranomaisten päätöksistä. Valitusoikeus on 97 §:ssä mainittujen viranomaistahojen ohella myös sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea sekä rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät.

## 1.2. Ympäristöministeriön säädösvalmistelu

Kuten edellä on kuvattu, on osallistumisjärjestelmillä keskeinen rooli ympäristöä koskevien säädösten täytäntöönpanossa. Lähtökohtana ympäristöministeriön säädösvalmistelussa on, että uudistukset valmistellaan laajapohjaisessa yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa. Myös säädösvalmisteluprosessissa on kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia parannettu osana ministeriön säädösvalmisteluprosessin yleistä kehittämistä. Tavoitteena on ollut mm. parantaa säädösvalmistelun suunnitelmallisuutta ja vaikutusten arviointia. Vireillä olevista säädöshankkeista tehdään hankepääätös, joka on yleisön nähtävissä internet-sivuilla. Samoin valmisteltavien säädöshankkeiden ohjelma on ministeriön verkkosivulla. Säädöshankkeiden kuulemisvaiheessa aineistot ovat sähköisenä kaikkien nähtävissä. Kuulemistilaisuuksia on järjestetty verkkolähetyksinä.

### **2. Arvioikaa toimintaympäristömuutosten vaikutuksia ministeriön omaan toimintaan. Kuvaa miten osallistavia käytänteitä on hyödynnetty onnistuneesti valmisteluprosessissa. Mitä uutta on vuorovaikutusrintamalla, käytettyjä menetelmiä, kokemuksia niistä, näkemyksiä?**

Viime vuosikymmen merkittävimmät muutokset kansalaisten ja hallinnon välisessä vuorovaikutuksessa ovat sähköisen viestinnän ja muiden digitalisten välineiden kautta tapahtuvan vuorovaikutuksen voimakas kasvu. Yhä suurempi osa kansalaisten yhteydenotoista tapahtuu sähköisten välineiden antamien mahdollisuuksien, sähköpostin ja sosiaalisen median luomien mahdollisuuksien kautta. Uudet mahdollisuudet ovat mm. mahdollistaneet aikaisempaa nopeammat yhteydenotot hallintoon sekä sähköisesti verkottumalla syntyneiden kansalaisryhmien yhteisten kannanottojen esittämisen ympäristöministeriölle.

Ympäristöministeriö on enenevässä määrin myös itse hyödyntänyt sähköisiä välineitä perinteisempien vuorovaikutusmenetelmien rinnalla. Esimerkiksi hankkeiden valmisteluaineistoja on laajasti saatavilla ympäristöministeriön verkkopalvelussa, on hyödynnetty OtaKantaa -palvelua ja hankkeiden valmistelussa on kerätty tietoja sähköisillä kyselyillä.

**Demokratiapolitiikan toteutus käytännössä ministeriössä toteutetut demokratian edistämiseen ja erityisesti hallinnon avoimuuteen ja kansalaisten kuulemiseen ja osallisuuteen tähtääviä hankkeita kuka on tehnyt?  
mitä on tehty?  
milloin on tehty?  
kenelle suunnattu?**

Ympäristöministeriö on pilottina hankkeessa, jossa kokeillaan joukkoistamista säädöshankkeissa ([www.suomijoukkoistaa.fi](http://www.suomijoukkoistaa.fi)). Maastoliikennelain uudistamistarpeita selvitetään joukkoistamisen avulla, jolloin muutostarpeiden tunnistamisessa hyödynnetään internet -kyselyä. Joukkoistamisen kautta voidaan tunnistaa monipuolisesti lainsäädännön muutostarpeita ja muutosten vaikutuksia eri kohderyhmiin.

Lisäksi ympäristöministeriö on aloittamassa selvityshanketta, jossa arvioidaan sitä, kuinka kansalaisten oikeus ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon toteutuu käytännössä. Selvityksessä hankitaan haastattelujen kautta näkemyksiä siitä, mitä käytännön ongelmia ilmenee perusoikeuden toteuttamisessa kansalaisten, järjestöjen ja pienyritysten osalta ja kuinka ongelmat olisi korjattavissa. selvityksen tuloksia hyödynnetään vireillä olevissa ja tulevaisuudessa säädöshankkeissa ja niiden täytäntöönpanossa.

Kolmantena esimerkkinä demokratian edistämisen, hallinnon avoimuuden ja osallisuuden hankkeista voidaan mainita Suomen kansallispuistoverkoston täydentäminen kansalaispalautetta hyödyntäen. Ympäristöministeriö pyysi kuluvan vuoden kesäkuussa aloitteita kansallispuistojen perustamisesta. Aloitteita uusista puistoista tuli 17 ja lisäksi kaksi esitystä nykyisten kansallispuistojen kehittämiseksi. Aloitteet on käyty ministeriössä syksyn mittaan huolella läpi, ja kaikki aloitteet esittäytyivät ministerille vielä lokakuussa seminaarissa. Marraskuussa ministeriö päätti, että neljä kansallispuiston perustamisaloitetta jatkovalmistellaan. Jatkovalmistelun pohjalta tehdään päätös kutakin kansallispuistoa koskevan lainsäädännön valmistelusta.

### **3 b. Mitkä ovat eniten käytetyt menetelmät kansalaisten/kansalaisjärjestöjen ja hallinnon vuorovaikutuksen turvaamiseksi?**

Yksittäisten kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia pyritään edistämään ja turvamaan kansalaisviestinnällä, jossa ympäristöhallinnon verkkopalvelulla Ympäristö.fi on keskeinen merkitys. Useiden eri säädöshankkeiden yhteydessä on myös toteutettu kaikille kansalaisille avoimia kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia. Ympäristöministeriö on käynnistänyt syksyllä 2012 Monikanaanava -hankkeen. Hankkeen tavoitteena on, että Kansalaiset saavat laadukasta ja yhdenmukaista palvelua asuinpaikasta riippumatta. Palvelun tulee olla nopeaa, saatavissa monen eri kanavan kautta, "yhdeltä luukulta". Hanke valmistuu vuoden 2013 lopussa.

Muun valtioneuvoston tavoin lausunnot ja kuulemistilaisuudet ovat ympäristöministeriön laajasti käyttämiä menetelmiä kansalaisjärjestöjen näkemysten ja ehdotusten huomioon ottamiseksi ministeriön säädösvalmistelussa.

Osana Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmaa (SADe) ympäristöministeriö tuottaa kaksi palvelua, joilla parannetaan kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elinympäristöönsä. Parhaillaan toteutettavassa Kyselypalvelu Haravassa valmistuu karttapohjainen tiedonkeräysväline kuntien ja ympäristöhallinnon käyttöön. Palvelun avulla kansalaiset ja kansalaisjärjestöt voivat ottaa kantaa ja kertoa toiveistaan liittyen esim. jonkin alueen kaavoitussuunnitelmiin; esim. merkitse oheiselle kartalle, missä sijaitsee arvokkaita luontokohteita. Uusi palvelu on käytettävissä vuonna 2013.

Kansalaisten mahdollisuuksia seurata elinympäristössään tapahtuvia muutoksia parannetaan Vahtipalvelu Tarkkailijalla, joka otetaan myös käyttöön vuonna 2013. Tarkkailijan käyttäjä voi palvelussa itse määrittellä alueen, jota koskevista tapahtumista ja hankkeista, kuten esimerkiksi kaavoitushankkeista, hän saa sähköpostiinsa herätteitä.

Uusi palvelu on erityisen hyödyllinen esimerkiksi, jos asuu kahden kunnan rajalla. Kansalaista kiinnostaa usein tietää, mitä ympäristössä tapahtuu riippumatta sitä, kumman kunnan alueesta on kyse. Tällä hetkellä tiedot pitää etsiä erikseen molempien kuntien verkkosivuilta. Tarkkailijassa voit määrittellä molempien kuntien osia käsittävän alueen, jonka tapahtumia halutaan seurata. Palvelu seuraa, mitä määritellyllä alueella on tapahtumassa esimerkiksi kaavoitus- ja liikennehankkeiden osalta ja lähettää tiedot niistä palvelun käyttäjälle automaattisesti. Tavoitteena on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia saada nykyistä aikaisemmin tietoja kunnissa meneillään olevista suunnitteluhankkeista ennen kuin hankkeet tulevat viralliseen kuulemisvaiheeseen.

### **3 c. Mitkä ovat parhaat käytänteet hallinnon ja päättäjien vuorovaikutuksen tukemiseksi?**

Ympäristöministeriön Yhdessä kestäväan tulevaisuuteen – strategian visiona on ympäristövastuullinen, osallisuutta tukeva yhteiskunta, monimuotoinen luonto ja hyvinvointia edistävä ympäristö. Strategian toteuttaminen perustuu laajapohjaiseen yhteistyöhön keskeisten toimijoiden kanssa. Parhailaan valmisteltavana olevassa ympäristöministeriön viestintästrategiassa sidosryhmäyhteistyö on keskeisesti esillä.

Ympäristöministeriöllä ei ole erillistä kansalaisvaikuttamisen strategiaa, vaikkakin edellä mainitussa ministeriön strategiassa kumppanuus on keskeisenä toimintatapana. Ministeriön strategian uudistaminen on ajankohtaista ensi vuonna, jolloin samassa yhteydessä arvioidaan kansalaisvaikuttamisen tavoitteiden kirjaamista strategiatasolla.

Käytännön esimerkkinä hallinnon ja poliittisten päättäjien välisestä yhteistyöstä voidaan mainita ympäristöministeriön ja eduskunnan ympäristövaliokunnan säännölliset tapaamiset, joissa keskustellaan yleisellä tasolla ajankohtaisista lainsäädäntöhankkeista ja arvioidaan lainsäädäntöhankkeiden toteutusta.

### **3 d. Mitkä ovat parhaat käytänteet kansalaisten osallistumismahdollisuuksien tukemiseksi?**

Ympäristöministeriön toiminnassa avoimuus on keskeisenä toimintaperiaatteena. Toiminnan avoimuudella luodaan kansalaisille perusedellytyksiä kaikkien kansalaisten yhdenvertaisille osallistumismahdollisuuksille. Avoimuuden ohella lähtökohtana on, että eri kansalaisryhmillä on erilaiset mahdollisuudet ja valmiudet hyödyntää esim. sähköisiä palveluita. Kuten jo aiemmin on kuvattu, niin yhdenvertaisten vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi ministeriö tarjoaa useita eri kanavia hallinnon ja kansalaisten väliseen vuorovaikutukseen. Esim. sähköisten palveluiden käyttömahdollisuuksien puute ei voi olla esteenä ministeriön ja kansalaisen väliselle vuorovaikutukselle.

Erityisesti asumiseen liittyvissä kysymyksissä on turvaututtu vahvasti kansalaisjärjestöihin, kun on kyse asumiseensa tukea vaativista ryhmistä kuten asunnottomat, kehitysvammaiset, vanhuksset, maahanmuuttajat jne.

### **3 e. Miten demokratiapolitiikan toteutus ja kansalaisten osallistuminen on resursoitu?**

Valtion talousarvioon ympäristöministeriön pääluokkaan sisältyy määräraha (momentti 35.01.65 avustukset järjestöille ja ympäristöhoitoon). Momentin tavoitteena on mm. tukea ympäristöjärjestöjen toimintaa, asunto- ja rakennusalan järjestöjen neuvontatoimintaa sekä ympäristövalistukseen ja -kasvatukseen liittyviä ympäristöhankkeita. Vuonna 2012 runsaan 2 miljoonan euron määrärahasta merkittävä osa kohdennettiin ympäristöjärjestöille. Tätä kautta parannetaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.

### **3 f. Omalla hallinnonalalla aiemmin toteutettujen toimien vaikuttavuutta ja ongelmakohtia, erityisesti kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen ja kansalaisten yhdenvertaisen osallistumisen suhteen.**

#### *Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön toimivuuden arviointi*

Ympäristöministeriössä on käynnissä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointi, joka saatetaan loppuun vuonna 2013. Eräät sen yhteydessä tehdyt selvitykset valottavat omalta osaltaan myös demo-



kratian toimivuutta ympäristöministeriön hallinnonalalla alueiden käytön suunnittelussa ja rakentamisessa.

#### OtaKantaa -kysely

Toimivuusarvioinnin yhteydessä ympäristöministeriö pyysi Otakantaa.fi -sivustolla kuluvan vuoden hukuksessa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen liittyvää palautetta. Kyselyn tarkoitus oli kerätä kokemuksia siitä, miten lain tavoitteet toteutuvat käytännössä ja onko lakia tarpeen uudistaa niin, että se vastaa paremmin muuttuvan yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeisiin.

Keskeisimmät aiheet palautteissa liittyivät maankäyttö- ja rakennuslain muutoksenhakujärjestelmään, vuorovaikutuskeinoihin ja kaavoitukseen liittyvään vaikutusten arviointiin ja selvityksiin. Useissa palautteissa esitettiin huoli vuorovaikutuksen toteutumisesta kaavoituksessa. Kansalaisten kuuleminen koettiin useissa kommentteissa muodollisuudeksi. Eräiden kommenttien mukaan valitusmahdollisuutta pitäisi edelleen rajoittaa, toisten mukaan nykyjärjestelmää pidettiin hyvänä.

#### 2.1 AKSU II -tutkimushanke

Toimivuusarvioinnin yhteydessä on kyselyllä selvitetty mm. kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän näkemyksiä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudesta (AKSU II -tutkimushanke, FCG Suunnittelu ja tekniikka OY).

Selvityksen alustavista tuloksista ilmenee mm., että kansalaisjärjestöjen osalta vastaajien tiedonsaantikanavissa sosiaalinen media ei ainakaan vielä näkynyt, vaan edustettuina olivat pikemminkin ns. perinteiset tietolähteet. Ylivoimaisesti eniten tietoa saadaan lehti-ilmoituksista. Kunnan tai maakunnan liiton suoran yhteydenoton kautta ovat erityisesti saaneet tietoa kotiseutuliiton sekä harraste- ja luontojärjestöjen edustajat. Tämä selittyy sillä, että näiltä järjestöiltä pyydetään usein kirjallisesti palautetta kaavoitukseen valmistelun eri vaiheissa.

Suurin syy kaavoitukseen osallistumattomuudelle oli se, että kaavoitusasiat eivät kuulu yhdistyksen toimintaan. Lähes yhtä merkittävä syy oli, ettei ole tarjottu sopivaa mahdollisuutta osallistua. Osa vastaajista totesi, ettei tunne kaavoitusta riittävästi voidakseen osallistua kaavojen valmisteluun. Eniten kansalaisjärjestöt olivat pyrkineet vaikuttamaan kaavan sisältöön ja vaikutusten arviointiin. Vähemmän oli pyritty vaikuttamaan kaavoituksen pohjana oleviin selvityksiin tai osallistumismahdollisuuksiin. Poikkeuksen tekevät harraste- ja luontojärjestöt, jotka ovat pyrkineet vaikuttamaan muita järjestöjä enemmän kaavoituksen pohjana oleviin selvityksiin. Tämä selittyy sillä, että paikallisilla luontojärjestöillä on usein hyvä tuntemus kaavoitettavan alueen luonto-oloista ja jossain tapauksissa he itse tekevät luontonselvityksiä.

Kansalaisjärjestöt kokivat, että heidän näkemyksiään kuunneltiin paremmin kuin, mitä niitä lopulta otettiin huomioon kaavan valmistelussa. Osittain vastauksista oli luettavissa paljon tietynlaista turhautumista. Tosin osalla järjestöistä oli myös vastakkaisia kokemuksia.

Kuntien toimintatavat koettiin positiivisiksi. Avoimuus ja yhteistyö ovat lisääntyneet. Kuitenkin kuntaliitosten aiheuttamat muutokset toimintatavoissa koettiin kielteisiksi. Myös valtion viranomaisten toiminnassa ovat viestintä ja avoimuus lisääntyneet.

Alustavissa johtopäätöksenä todetaan, että kaavoitusasioiden tuntemuksen lisääminen ja tietämys mahdollisuuksista todennäköisesti edistävät osallistumista. Kansalaisten tasa-arvoisten osallistumis-

vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen edellyttää tämän tietämyksen lisäämistä erityisesti sellaisissa järjestöissä, jotka eivät perinteisesti ole osallistuneet kaavoitukseen, mikäli nämä järjestöt kokevat kaavoitusasiat toimintaansa kuuluviksi.

Suuri osa kaikista elinkeinoelämän vastaajista on saanut tiedon vireillä olevasta kaavahankkeesta kunnan tai maakunnan liiton lähettämästä kirjeestä tai muusta yhteydenotosta. Sosiaalisen median merkitys on toistaiseksi melko vähäinen tiedonsaantikanavana. Parhaiksi koetuissa vaikuttamistavoissa korostuu toimijoiden oma aktiivinen yhteydenpito ja yhteydenotot kaavoitusta valmisteleviin tahoihin.

Yritysten ja elinkeinoelämän järjestöjen edustajat ovat kokeneet saavansa pääsääntöisesti riittävästi tietoa kaavoituksesta. Myönteisiksi muutoksiksi kaavoituksessa on koettu menettelytapojen ja aineiston laadun paraneminen sekä palautteenantomahdollisuuksien lisääntyminen.

Elinkeinoelämän toimijat toivat esiin myös tiedonvälityksen ja tiedon oikea-aikaisuuden haasteita. Kaavoitusprosessin näkökulmasta olisi hyvä, että tietoa jaettaisiin eri toimijoiden kesken riittävän aikaisessa vaiheessa, jolloin heillä on parhaat mahdollisuudet vaikuttaa kaavan sisältöön. Tiedonvälityksen toimivuus molempiin suuntiin katsottiin parantavan myös kaavoituksen ennakoitavuutta.

#### Tiedeyhteisön puheenvuoro

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin suuntaamiseksi ympäristöministeriö pyysi tiedeyhteisöltä itsenäisiä artikkeleista koostuvan puheenvuoron (Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen, Ympäristöministeriön raporteja 4/2012). Sen kirjoittajista tekniikan tohtori Aija Staffans käsittelee kansalaisten osallistumista. Hän toteaa mm., että tarkasteltaessa osallistumista yhden kaavaproessin kuluessa tapahtuvana toimintana MRL luo nykyään hyvät edellytykset vuorovaikutukselle ja että ongelmat johtuvat enemmän käytännöistä ja organisaatioiden toimintakulttuurista kuin lain kirjaimesta. Käynnissä olevien lukuisten prosessien tunnistaminen ja suhde toisiinsa on vaikea hahmottaa niin kansalaisille kuin myös eri hallintokunnille ja päätöksentekijöille. Eri tahot tuottavat kaavojen lisäksi ohjelmia, suunnitelmia ja strategioita, joihin kansalaisia pyydetään osallistumaan. Kansalaista osallistetaan kerta toisensa jälkeen ja kansalaiset käyvät toistamassa usein samoja, itselleen tärkeitä asioita eri foorumeilla. Erilaisten vaihtoehtojen laatiminen toteutuu käytännössä aivan liian harvoin, vaikka se nostetaan toistuvasti asukkaiden puheenvuoroissa. Hallinnon pitäisi pystyä nykyistä paremmin tuottamaan julkisen hallinnon itsensä tuottama alueita koskeva tieto yhteen. Tietojärjestelmien tulee olla myös vuorovaikutteista siinä mielessä, että niihin voidaan tuottaa tietoa julkisen hallinnon ulkopuolelta. Tietojärjestelmiltä ja -mallinuksilta odotetaan tulevaisuudessa paljon.

#### Toimenpide-ehdotuksia

##### Arvioinnin pohjalta tunnistetut ongelmakohdat ja toimenpide-ehdotukset

Kansalaisten osallistumisen kannalta päällekkäiset ja samanaikaiset menettelyt saatetaan kokea jossain määrin ongelmaksi. Kansalaisille ei ole aina täysin selvää, mistä menettelystä kulloinkin on kyse ja mikä on kulloinkin oikea menettely ja vaihe osallistua ja vaikuttaa. Esim. kaavoituksen ja tiettyä hanketta koskevan YVA:n ollessa samanaikaisesti vireillä ei aina mielletä, että kyse on kahdesta eri menettelystä. Myöskään ei aina olla täysin selvillä eri kaavatasojen eroista ja sen merkityksestä. Kaavaan liittyvän osallistumis- ja arviointisuunnitelman merkitys ei myöskään ole aina selvä ja annettaessa siitä palautetta otetaan usein kantaa jo itse kaavan sisältöön. Tämä voi johtaa myös eräänlaiseen ”osallistumisväsymykseen”. Tämän välttäminen on ennen kaikkea oikeanlaista informaatiota koskeva haaste viranomaisille.

Edellä kuvattu ongelma johtuu paljolti siitä, että asiassa voi olla useita viranomaistahoja. Esim. yksittäisen hankkeen osalta kunta vastaa kaavoituksesta, ELY-keskus toimii YVA:n yhteysviranomaisena ja aluehallintovirasto käsittelee ympäristölupa-asian.

Erityisesti kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen ja kansalaisten yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta ympäristölainsäädäntö on laaja-alaista ja sen kohderyhmä on myös varsin heterogeeninen yksityisistä kansalaisista ja järjestöistä toiminnanharjoittajiin. Tämä asettaa haasteita myös sille, millä tavoin varataan mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Vaikeaselkoiset asiat olisi myös ilmaistava ymmärrettävällä kielellä. Ympäristölainsäädäntö antaa sinällään hyvät lähtökohdat kansalaisten yhdenvertaiselle osallistumiselle ja demokratialle. Siitä, kuinka hyvin nämä tavoitteet toteutuvat, vastaavat eri lakeja soveltavat viranomaiset. Ympäristöministeriön tehtävänä on kuitenkin jatkuvasti seurata vastuullaan olevan lainsäädännön vaikuttavuutta tältäkin osin.