

**Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry**

Niemenkyläntie 165  
88730 Ylä-Vieksi  
www.vieksi.fi  
kylayhdistys@vieksi.fi

**VIREILLEPANO**

Kainuun maakunta -kuntayhtymä  
PL 400  
87070 KAINUU

9.3.2010

- Viitteet:       1) Kainuun 1. vaihemaakuntakaava  
                  2) Kainuun maakuntahallituksen päätökset 9.11.2009, MH 263 §<sup>1</sup>, MH 264 §<sup>2</sup>  
                  3) Kainuun maakunta -kuntayhtymän kirje 1112/09 9.2.2010 (liite 1)

**VIREILLEPANO KOSKIEN KAINUUN 1. VAIHEMAAKUNTAKAAVAN VALMISTELUA**

Kainuun maakunta -kuntayhtymä (kuntayhtymä) valmistelee Kainuun 1. vaihemaakuntakaavaa (vaihekaava), jossa on määrä esittää Puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueet Kainuussa ja niiden melualueet. Viranomaiset tekivät vaihekaavan valmistelussa useita merkittäviä ratkaisuja 15.10.2009 - 9.11.2009 välisenä aikana. Ne tehtiin vaihekaavan osallisilta salaa, järjestämättä osallisille tilaisuutta mielipiteen lausumiseen ja turvaamatta heille aitoa ja tehokasta mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen.

Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry (yhdistys) vaatii vireillepanossa erityisesti, että edellä mainittuna ajanjaksona vaihekaavan valmistelussa tapahtuneet säädösten ja oikeusperiaatteiden vastaisuudet oikaistaan. Lisäksi esitetään muita vaatimuksia, tietopyyntöjä ja kysymyksiä.

**1. Asiaan liittyviä vaihekaavan valmisteluvaiheita**

Vaihekaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa (OAS<sup>3</sup>), 25.5.2009, on esitetty kolme ratkaisuvaihtoehtoa ampuma- ja harjoitusalueiksi:

- VE1 = nykyistä Vuosangan ampuma- ja harjoitusaluetta (Vuosanka), pinta-ala noin 13 850 ha, laajennetaan noin 3 800 hehtaarilla = yhteensä noin **17 650** ha.
- VE2 = Puolustusvoimien toiminta Vuosangassa lopetetaan ja siirretään Kainuun Prikaatin lähiharjoitusalueen (Kassunkuru) laajennukselle = noin **18 300** ha.
- VE0 = Vuosanka ja Kassunkuru säilytetään nykyisellään ja toimintaa laajennetaan Kainuun ulkopuolella.

1 *Maakuntahallitus I*: Pöytäkirja 09.11.2009, Pykälä 263, Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan lähtökohdat ja tavoitteet.

[http://kafi.tutka.net/mk\\_paatokset/kokous/2009642-3.HTM](http://kafi.tutka.net/mk_paatokset/kokous/2009642-3.HTM) (24.2.2010)

2 *Maakuntahallitus I*: Pöytäkirja 09.11.2009, Pykälä 264, Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan valmistelu.

[http://kafi.tutka.net/mk\\_paatokset/kokous/2009642-4.HTM](http://kafi.tutka.net/mk_paatokset/kokous/2009642-4.HTM) (24.2.2010)

3 Kainuun 1. vaihemaakuntakaava. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma, 25.5.2009.

[http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads\\_files/Aluiden kaytto/OAS\\_25052009\\_internet.pdf](http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads_files/Aluiden kaytto/OAS_25052009_internet.pdf) (24.2.2010)

Sito Oy (Sito), Espoo, ja kuntayhtymä solmivat 3.4.2009/8.4.2009 konsulttisopimuksen vaihekaavan luonnosvaiheen vaikutusten arvioinnista. Arviointiraportti<sup>4</sup> (Siton raportti) valmistui tieltävästi 15.10.2009. Vaihtoehtoa VE2 on Siton raportissa muutettu. Sen sijaan, että VE2:ssa lopetettaisiin Puolustusvoimien toiminta Vuosangassa OAS:n mukaisesti, säilytettäisiin siinä Vuosanka Puolustusvoimien käytössä nykyisen kokoisena. Vain kovapanosammunnat lopetettaisiin. Muutettu VE2 olisi näinollen pinta-alaltaan yhteensä noin **32 150** ha. Muutosta ei Siton raportissa perustella.

Vaikutusten arviointia ohjaamaan ja seuraamaan perustettiin syksyllä 2008 vaikutusten arviointi -työryhmä<sup>5</sup>. Työryhmä päätti 28.5.2009 pitämässään kokouksessa<sup>6</sup>, että kaksi vaikutusten arviointia koskevaa yleisötilaisuutta järjestettäisiin syksyllä 2009, yksi Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueen (Vuosanka) ja yksi ns. Kassunkurun vaihtoehdon alueella. Siton raportti oli määrä esitellä tilaisuuksissa. Tilaisuuksia ei ole järjestetty.

Kuntayhtymä pyysi 19.10.2009 lausunnon seitsemästä uudesta aluevaihtoehdosta Pohjois-Suomen Sotilasläänin Esikunnalta (PSSLE). Tämä antoi 3.11.2009 lausunnon MF36863<sup>7</sup> (PSSLE:n lausunto).

Kainuun maakuntahallitus päätti 9.11.2009, että vaihekaavaluonnoksen laatiminen käynnistetään vaihtoehdon VE1 pohjalta. Siton raportti ja PSSLE:n lausunto ovat päätöspykälän erillisliitteitä. Päätöstä ei ole perusteltu.

Kuntayhtymä julkisti Siton raportin internetsivuillaan<sup>8</sup> 9.11.2009 välittömästi maakuntahallituksen päätöksen jälkeen. PSSLE:n lausunnon se julkisti internetsivuillaan noin 21.11.2009 kyseiseen maakuntahallituksen silloin julkistettuun päätökseen liitettynä.

## **2. Kansalaisvaikuttamisen on oltava mahdollista riittävän ajoissa**

Yhdistys esitti 22.12.2009 sähköpostitse vaihekaavan valmisteluun liittyviä seikkoja, pyyntöjä ja kysymyksiä kuntayhtymälle (liite 2). Kuntayhtymä vastasi yhdistykselle 9.2.2010 kirjeellä Dnro 1112/09 (liite 1), johon tässä vireillepanossa samalla vastataan.

Tässä vireillepanossa esitetään vaatimuksia, pyyntöjä ja kysymyksiä asioiden esille tuomisen yhteydessä. Kohdat, joihin yhdistys vaatii vastausta tai muuta ratkaisua viipymättä, on selvyiden vuoksi alleviivattu. Vastaus tulee antaa myös muihin esitettyihin pyyntöihin ja kysymyksiin. Siltä osin kuin kuntayhtymällä ei olisi asiassa toimivaltaa, tulee vireillepanoasiakirja siirtää hallintolain (HL, 434/ 2003) 21.1 §:n mukaisesti.

On välttämätöntä, että tämän vireillepanon vaatimukset ja kysymykset esitetään sekä ratkaisut ja vastaukset niihin annetaan viimeistään tässä vaiheessa, kun nähtävästi osin

4 *Sito Oy*: Kainuun 1. vaihemaakuntakaava, Valmisteluvaiheen eri vaihtoehtojen vaikutusten arviointi, 2009. [http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads\\_files/Aluidenkaytto/Vaihtoehtojen\\_vaikutusten\\_arviointi.pdf](http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads_files/Aluidenkaytto/Vaihtoehtojen_vaikutusten_arviointi.pdf) (24.2.2010)

5 Vaihekaavan valmistelun pöytäkirjat ja muistiot. Vaikutusten arvioinnin työryhmä. [http://maakunta.kainuu.fi/1\\_vaihekaava\\_ptk](http://maakunta.kainuu.fi/1_vaihekaava_ptk) (24.2.2010)

6 Kainuun maakunta -kuntayhtymä. Vaikutusten arvioinnin työryhmä. Muistio 28.5.2009. [http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads\\_files/Aluidenkaytto/MU\\_28052009\\_internet.pdf](http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads_files/Aluidenkaytto/MU_28052009_internet.pdf) (24.2.2010)

7 *Maakuntahallitus I*: Pöytäkirja 09.11.2009, Pykälä 264, Erillisliite 4. [http://kafi.tutka.net/mk\\_paatokset/kokous/2009642-4-3280.PDF](http://kafi.tutka.net/mk_paatokset/kokous/2009642-4-3280.PDF) (24.2.2010)

8 Etusivu > Kainuun maakunta > Alueidenkäyttö ja maakuntakaavoitus > Kainuun 1. vaihemaakuntakaava > Selvitykset. (24.2.2010)

muistinvaraisiksi jääneet kyseisen ajanjakson asiat ovat tapahtumiin osallisten mielissä vielä suhteellisen tuoreina. Asioiden selvittely kenties vasta vuosien kuluttua vaihekaavan vahvistusvaiheessa, minne kuntayhtymä kirjeestään 1112/09 ilmenevästi mieluimmin valmisteluun kuuluvan vuoropuhelun lykkäisi, tulisi olemaan auttamattomasti liian myöhäistä.

### 3. Vuoropuhelun esteet on poistettava

Kuntayhtymän kirjeessä 1112/09 annetaan vastaus vain osaan yhdistyksen sähköpostiviestissä 22.12.2009 (liite 2) kuntayhtymälle esitettyihin pyyntöihin ja kysymyksiin. Pyyntö ja kysymykset ovat asiallisia, asianmukaisia ja tarpeellisia. HL 8 §:n mukaisen vastausmääräajan voidaan katsoa jo umpeutuneen. Hallituksen esityksessä HE 72/2002 eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta täsmennetään mainittua pykälää: *"Vastaus voidaan useimmissa tapauksissa antaa heti. ... Pelkästään viranomaiselle tulevien kysymysten ja tiedustelujen suuri määrä ei sen sijaan olisi hyväksyttävä perustelu sille, että vastaaminen viipyy kohtuuttomasti."* Yhdistys pyytää saada kyseiset vastaukset perusteltuina heti.

#### 3.1 Asiakirjapyynnöt

Kuntayhtymän kirjeeseen 1112/09 on liitetty yhdistyksen pyytämä asiakirja kuntayhtymän alueidenkäyttö -toimialan kommentteista Siton raportin luonnokseen. Kirjeessä ilmoitetaan, että vaihekaavan valmisteluun osallistuneiden muiden viranomaisten kommenttitietojen toimittamisesta ja julkistamisesta vastaisivat ao. viranomaiset. Yhdistys pyytää edelleen saada kuntayhtymältä alkuperäisen pyyntönsä mukaiset antamatta jätetyt kommenttitiedot.

Niiltä osin kuin muiden viranomaisten ja vaihekaavan vaikutusten arviointi -työryhmän jäsenten kommenttitiedot ovat saapuneet kuntayhtymään, ne ovat julkisia kuntayhtymän asiakirjoja. Kaikkien kyseisten kommenttitietojen olisi asianmukaista olla kuntayhtymän hallussa. Ei olisi julkisuuslain 621/1999 mukaista edellyttää eikä järkevää, että yhdistys selvittäisi kymmeniltä eri tahoilta, mitkä niistä olisivat mahdollisesti antaneet kyseisiä kommentteja, ja esittäisi sitten pyynnöt kullekin erikseen.

Yhdistyksen asiakirjapyyntö (ks. liite 2) koski työryhmän jäsenten kommenttiasiakirjoja, ei viranomaisten kommenttitietoja. Työryhmän on määrä olla itsenäinen kaavan vaikutusten arvioinnin asiantuntijaelin. Sen jäsenet eivät edusta työryhmässä työnantajiaan. Jäsenet nimittäneet viranomaiset ovat puolestaan vaihekaavan osallisia. Mikäli jäsenten lisäksi niille ja vain niille olisi järjestetty mahdollisuus esittää kommentteja, olisi menetelty epätasapuolisesti. Siinä tapauksessa kyseiset osalliset olisivat saaneet tietoa ja mahdollisuuden mielipiteen lausumiseen jo Siton raportin luonnoksesta, kun muilta vaihekaavan viranomais-, yhteisö- ja kansalaisosallisilta salattiin Siton raportin valmistuminenkin maakuntahallituksen 9.11.2009 pitämään kokoukseen saakka. Yhdistys viittaa asiassa lisäksi PSSLE:n lausuntoon 4.9.2009 Siton raportin luonnoksesta (ks. kuntayhtymän diaarin asianumero 228/81/812/2009). Onko kuntayhtymä järjestänyt vaihekaavan osallisille tasavertaiset mahdollisuudet mielipiteen lausumiseen Siton raportin luonnoksista?

Pyyntöön lisätään kommenttitiedot, jotka työryhmän jäsenet nimittäneet viranomaiset ovat mahdollisesti antaneet työryhmän 17.9.2009 pitämän kokouksen muistion<sup>9</sup> kohdan 6

9 Kainuun maakunta -kuntayhtymä. Vaikutusten arvioinnin työryhmä. Muistio 17.9.2009.  
[http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads\\_files/Aluiden kaytto/MU\\_17092009\\_internet.pdf](http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads_files/Aluiden kaytto/MU_17092009_internet.pdf) (24.2.2010)

perusteella. Samalla todetaan, että tiedonsaantia toisen viranomaisen laatimasta asiakirjasta koskeva pyyntö voidaan siirtää sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki 15.1 §; HL 21.1 §).

Yhdistys pyytää saada sisältötiedon seuraavista Kainuun maakuntahallituksen 9.11.2009 pitämän kokouksen päätöspykäliin MH 263 ja MH 264 liittyvistä asiakirjoista, jotka ovat julkisuuslain 5 §:n mukaisia viranomaisen asiakirjoja ja jotka ovat julkisia julkisuuslain 6.1 §:n nojalla:

- 1) Esittelyaineisto, jolla Siton raporttia, PSSLE:n lausuntoa ja mahdollisia muita vaihekaavan valmisteluasiakirjoja esiteltiin maakuntahallitukselle.
- 2) Muistiinpanot ja luonnokset, jotka on laadittu edellisessä kohdassa tarkoitettua esittelyä varten.
- 3) Kokouksen sihteerin kokousmuistiinpanot.

Tiedot pyydetään antamaan julkisuuslain 14 §:ssä säädetysti.

### ***3.2 Vaihekaavan valmisteluresurssien riittävyys***

Kuntayhtymän kirjeessä 1112/09 tuodaan esille huoli kuntayhtymän resurssien rajallisuudesta käydä osallisten kanssa vuoropuhelua vaihekaavan valmistelussa. Mahdollisen resurssipulan asiassa aiheuttaa yhdistyksen näkemyksen mukaan kuntayhtymä itse menettelyillään. Kuten tästä vireillepanosta valitettavan selvästi ilmenee, on kuntayhtymä tehnyt "hartiavoimin" töitä sen eteen, että kysyttävää ja vaadittavaa osallisilla riittäisi.

Mikäli vaihekaavan valmistelu kärsisi siinä määrin resurssipulasta, että osallisten asiallisiin ja asianmukaisiin vaatimuksiin ja kysymyksiin ei pystyttäisi kohtuullisessa ajassa vastaamaan, on kuntayhtymän asetettava vaihekaavan valmisteluun riittävät lisäresurssit, tai valmistelua on hidastettava resursseja vastaavaksi. Missään tapauksessa eivät osallistumismahdollisuudet saa kuntayhtymän resurssipulasta kärsiä (vrt. HE 72/2001 koskien HL 8 §.ää).

Yhdistys esittää vaihekaavan valmistelussa vain sellaisia kysymyksiä tai vaatimuksia, joita se pitää asianmukaisina ja tarpeellisina. Enempään sillä ei ole resursseja.

### ***3.3 Osallisen oikeus asettaa määräaikoja vastauksille***

Samassa kuntayhtymän kirjeessä huomautetaan yhdistystä määräaikojen asettamisesta vastausten antamiselle. Yhdistyksen käsityksen mukaan osallisilla on oikeus asettaa vaihekaavan vuoropuhelussa määräaikoja, jos ne pitävät sitä tarpeellisena. Yhdistys ei voi velvoittaa vastaajaa vastaamaan asetetussa määräajassa. Luonnollisesti voi yhdistys tarvittaessa turvautua asiaan soveltuviin säännöksiin. Viranomainen on aina velvollinen antamaan vastaukset ja neuvontaa viipymättä, ellei tarkempaa aikarajaa ole säädetty.

Yhdistys ei katso asettaneensa kuntayhtymälle esittämissään vähätoisesti ratkaistavissa olevissa pyynnöissään kohtuuttoman lyhyitä määräaikoja (vrt. jäljempänä kuntayhtymän 19.10.2009 lausuntopyynnön määräaika PSSLE:lle).

Yhdistys saattaa esittää määräaikoja muun muassa julkisuuslain mukaisissa asiakirjapyynnöissään siitä syystä, että laissa asetetuista määräajoista ei aina pidetä kiinni. Tästä vireillepanosta ilmenee, että muun muassa kuntayhtymä saattaa menetellä niin.

Toisaalta, mikäli kuntayhtymän diaari pidettäisiin lainmukaisesti jatkuvasti yllä, olisi asiakirjapyyntöjen esittäminen tarvittaessa selkeää. Mikäli vielä diaarin hoitajalla olisi asianmukaiset ohjeet ja valtuudet asiakirjojen antamiseen, tulisi pyyntöihin vastaamisen käydä vähällä vaivalla kirjaamon toimesta.

### *3.4 Osalliselta edellytettävä perusteluiden taso ja virallisperiaate*

Samassa kuntayhtymän kirjeessä huomautetaan, että yhdistys esittäisi kuntayhtymälle vaatimuksia esittämättä niille lainsäädännöllistä perustaa. Yhdistys katsoo esittäneensä kirjeessä viitatussa esteellisyyksymyksessä vaatimuksensa riittävän selkeästi ja riittävästi perustellen. Huomautuksessa ei yksilöidä muita mahdollisia tapauksia, joten yhdistys ei voi esittää käsitystään niiden osalta.

Yhdistys katsoo esittäneensä vaatimuksensa kuntayhtymälle aina HL 16 §:ssä asetettua vähimmäistasoa huomattavasti selvemmin. Pykälän mukaan riittäisi, kun asiakirjasta käy ilmi, mitä asia koskee, jotta viranomaisen tietäisi, mihin toimenpiteisiin sen on tarkoitettu ryhtyvän (ks. HE 72/2002). Edelleen, HL 22.1 §:n mukaan, jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

Vaihekaavan osallisen esittämiä vaatimuksia kuntayhtymässä tutkittaessa ei varsinaisena päämääränä tulisi pitää säädösperustelun heikkouksien löytämistä niistä, jotta vaatimukset mahdollisesti voitaisiin jättää huomioon ottamatta. Niistä tulisi löytää tutkittava asia. Kuntayhtymällä on vaatimusten selvittämisessä menettelyjohtovalta. Virallisperiaatteen velvoittamana tulee kuntayhtymän tarvittaessa opastaa osallista perusteluiden laadinnassa, tai jopa täyttää itse mahdollisuuksien mukaan osallisen esittämien vaatimusten perusteluaukot, ja näin määrittää osallisen vaatimusten mahdolliset ratkaisuvaihtoehdot.

Suurin osa yhdistyksen yhteydenotoista kuntayhtymään on koskenut tiedon saantia, osallistumista tai vaikuttamismahdollisuuksia ympäristöasioissa. Kuten jäljempänä sivulla 18 esitetään, ympäristöperusoikeuteen liittyvä *tulkintavaikutus* edellyttää, että sellaisia vaatimuksia tulkitaan perusoikeusmyönteisesti. Kuntayhtymän tulee valita perusteltavissa olevista osallisen vaatimusten ratkaisuvaihtoehdoista sellaiset, jotka parhaiten edistävät perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista.

HE 72/2002 hallintolain 31.1-2 §:ää koskien:

*"Pykälän 1 momentissa vahvistettaisiin hallintomenettelylain 17 §:n 1 momentista ilmenevä periaate, jonka mukaan aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Kyse on hallinto-oikeudessa vakiintuneesta virallisperiaatteesta.*

...

*Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asianosaisten selvitysvastuusta. ...*

*Säännös ei kuitenkaan merkitsisi muutosta virallisperiaatetta koskevaan pääsääntöön, jonka mukaan viranomaisen menettelyjohtolliseen velvollisuuteen kuuluu tarpeen mukaan ohjata asianosaista asian ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen esittämiseen. Asianosaisella ei aina ole selvää käsitystä siitä, mitkä selvitykset ja tosiseikat ovat olennaisia asian ratkaisun kannalta. Lisäksi oikeussäännösten sisällön ymmärtäminen*

*saattaa tuottaa vaikeuksia. Viranomaisen tulisikin lain 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden mukaisesti huolehtia siitä, että asianosaiselle tarvittaessa kerrotaan relevanteista oikeussäännöksistä ja niiden sisällöstä. Näin asianosainen saa myös selkeämmän käsityksen siitä, mitä selvitystä viranomaiselle kannattaa esittää.*

*...Jos asianosainen ei oma-aloitteisesti toimita asian ratkaisemiseksi riittävää selvitystä, viranomaisen tulisi osoittaa, mitä lisäselvitystä asiassa on esitettävä. Viranomainen voisi myös pyytää asianosaista täsmentämään tai selkeyttämään asiaan liittyviä vaatimuksiaan. Viranomaisen aktiivisuus tarvittavan lisäselvityksen hankkimisessa voisi vaihdella yhtäältä asian laadun ja toisaalta sen mukaan, miten pätevästi asianosaisen arvioidaan pystyvän hoitamaan asiansa. Tähän arvioon voisi vaikuttaa esimerkiksi se, onko kyseessä luonnollinen henkilö vai yhteisö.*

*Asianosaisen passiivisuus selvitysten esittämisessä ei sinällään oikeuttaisi viranomaista sivuuttamaan sille virallisperiaatteen mukaan kuuluvaa selvitysvelvollisuutta. Erityisesti Euroopan yhteisön oikeuden edellyttämä tehokkuusvaatimus ja yhteisön oikeuden määrittelemien oikeuksien turva ovat seikkoja, jotka saattavat korostaa viranomaisen oma-aloitteisuutta selvitysten hankkimisessa silloinkin, kun asianosainen laiminlyö oman selvitysvelvollisuutensa."*

Yhdistys pyytää, että sen esittämiä vaatimuksia ja muita toimenpiteitä koskevia yhteydenottoja ratkaistessaan kuntayhtymä noudattaisi edelle lainattuja hallituksen esityksen osviittoja.

### **3.5 Osallisen oikeus esittää vaatimuksia**

Samassa kuntayhtymän kirjeessä kyseenalaistetaan yhdistyksen ja sen edustajien oikeus esittää yhdistyksen vaatimuksia kuntayhtymälle. Kyseenalaistus on yhdistyksen mielestä perusteeton. Yhdistyksen yhteydenotot kuntayhtymään vaihekaava-asiassa nojaavat MRL:n mukaiseen osallisuuteen. Yhdistys pidättäytyy jatkossakin liittämästä vaihekaavan vuoropuhelun yhteydenottoihinsa erityisiä todisteita yhdistyksen tai sen edustajien oikeudesta esittää vaatimuksia siltä osin kuin yhdistykselle ei esitetä siihen velvoittavaa säädöksiin, käytäntöön ja tasapuolisuuteen nojaavaa perustetta. Vaihekaavan valmistelun vuoropuhelu menee pahoin hakoteille, jos sen tulisi nojata valtakirjoihin.

## **4. Siton raportin esittely maakuntahallitukselle 9.11.2009 MH 264 §:ssä**

Siton raportti on päivätty "2009", vuoden tarkkuudella. Maakuntajohtaja Alpo Jokelaisen yhdistykselle 5.2.2010 lähettämän diarioimattoman kirjeen mukaan Siton raporttia ei ole diarioitu, se olisi valmistunut 15.10.2009 ja se on julkaistu kuntayhtymän julkaisusarjassa (julkaisu B:17). Maakuntajohtajan kirje on vastaus yhdistyksen pyyntöön muun muassa saada diaaritiedot Siton raportista, jotta sen saapumisajankohta kuntayhtymään voitaisiin todentaa. Saaduista tiedoista nähdään, että kuntayhtymä salasi Siton raportin valmistumisen osallisilta viimeistään 15.10.2009 lähtien ja 9.11.2009 saakka, juuri Kainuun maakuntahallituksen ratkaisun tekohetken yli. Arvailtavaksi jää, onko Siton raportin jättämisellä diarioimatta ja päiväämättä jotain tekemistä salaamisen kanssa.

Yhdistyksen 20.1.2010 kuntayhtymälle lähettämässä sähköpostiviestissä (liite 3) esitetään eräitä seikkoja ja tietopyyntöjä koskien Siton raporttia ja vaihekaavan valmistelun ja päätöksenteon vaiheiden ajoituksia. Pyytämiään tietoja ei yhdistys ole tähän mennessä saanut.

Asiakirjan sisältötiedon osalta umpeutui julkisuuslain mukainen tiedon antamisaika 4.2.2010. Asiakirja ja muut tiedot perusteluineen pyydetään antamaan viipymättä. Ne tulee ottaa huomioon annettaessa ratkaisua tässä vireillepanossa esitettyihin vaatimuksiin.

Kainuun maakuntahallituksen 9.11.2009 kokouspöytäkirjan MH 264 §:n mukaan Siton "raportti ... esitellään kokouksessa" (esityslistavaiheen muotoilu) ja suunnittelujohtaja "Hannu Heikkinen esitteli asiaa" (maakuntahallituksen muotoilu). Pöytäkirjan sanamuodosta näyttäisi ilmenevän, että raportista esiteltiin vain osa ja sekin pintapuolisesti.

Siton raportissa ei esitetä Siton näkemystä ratkaisuvaihtoehtojen paremmuusjärjestyksestä. Kainuun Sanomat uutisoi kuitenkin 5.11.2009 (liite 4), että suunnittelujohtaja Hannu Heikkisen mukaan Vuosanka olisi noussut ykkösvaihtoehdoksi eri raporteissa ja Sito kannattaisi vaihtoehtoa VE1. Kuten tästäkin ristiriidasta nähdään, on osallisten välttämätöntä saada selville perusteet, joilla maakuntahallitus päätyi ratkaisuun valita jatkovalmisteluun vaihtoehto VE1.

Yhdistyksen tiedossa ei ole, että kuntayhtymä olisi julkaissut merkityksellistä mielipidettä Siton raportissa arvioidujen vaihtoehtojen paremmuusjärjestyksestä. Saati analyysijä ja synteesiä Siton raportista ja PSSLE:n lausunnosta. Ainoa yhdistyksen tiedossa oleva julkaistu toimivaltaisen viranomaisen mielipide asiasta on maakuntahallituksen perustelematon päätös MH 264 §:ssä. Asiassa toimivaltaa omaamattomien mielipiteistä ei sen sijaan ole ollut pulaa. Kainuun Sanomien nettilehti uutisoi heti maakuntahallituksen kyseisen kokouksen jälkeen iltapäivällä 9.11.2009: "*Selvitysten mukaan Vuosangan laajennus on ylivoimaisesti paras vaihtoehto*". Uutisesta ei ilmene, oliko näkemys toimittajan oma, vai mahdollisesti juttuun haastatellun kuntayhtymän hallintojohtajan (maakuntahallituksen kyseisen kokouksen sihteerin) määrittely. Siitä ei myöskään ilmene, mitä selvityksiä siinä tarkoitetaan.

Esiteltiinkö maakuntahallitukselle vaihtoehto VE1 parhaaksi, tarkoituksenmukaisimmaksi, vai joksikin muuksi? Päätikö maakuntahallitus puolueettoman esittelyn jälkeen oma-aloitteisesti, että VE1 olisi paras? Päätöksestä eivät vastaukset käy ilmi.

Esiteltiinkö maakuntahallitukselle kaikki olennaiset Siton raportissa esitetyt seikat? Vain siinä tapauksessa, että niin olisi tehty, voitaisiin katsoa, että Siton raportti esiteltiin. Asia on mitä merkityksellisinkin, sillä todennäköisesti maakuntahallitus teki kyseisen Vuosanka -päätöksensä merkittävältä osin kyseisen esittelyn perusteella.

Selvyyden vuoksi tarkastellaan asiaa lisäksi esimerkin avulla. On pidettävä selvänä, että maakuntahallitukselle esiteltiin vaihtoehdon VE2 perustamiskustannuksiksi Siton raportissa esitetty noin 84 miljoonaa euroa (Sito, s.2, 82, 94). Onhan rahamäärä Kainuun mittakaavassa huomiota herättävän korkea. Seuraaviin kysymyksiin pyydetään saada vastaukset:

- Esiteltiinkö, että kyseisen Puolustusvoimien Sitolle antaman luvun oikeellisuuteen ei Siton raportissa oteta kantaa?
- Kenen kantana perustamiskustannustieto esiteltiin, Siton vai Puolustusvoimien?
- Esiteltiinkö, että Siton raportissa ei perustamiskustannusta eritellä (ja ettei Siton raportista ilmene, että erittelylaskelma olisi edes olemassa)?
- Arvioitiinko esittelyssä tuon lähes 100 miljoonan euron arvoiseksi väitetyn hankkeen olennaisimmat taloudelliset vaikutukset Kainuussa, kun Siton raportissa ei sitä tehdä?

Siton raportin merkitys pykälän MH 264 mukaisen maakuntahallituksen päätöksen perusteena on selvitettävä osallisille yksiselitteisesti. Onko Siton raportti päätöksen peruste, vai eikö se ole? Oikeus perusteltuun päätökseen on Suomen perustuslain (PL, 731/1999) 21.2 §:n mukainen perusoikeus. HE 72/2002: *"Ehdotuksen mukaan perusteluissa olisi ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun. Asian ratkaisuun vaikuttavina tosiseikkoina voitaisiin mainita ainoastaan ne, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta. Lisäksi perusteluissa olisi mainittava säännökset, joihin ratkaisu perustuu."* Yhdistys on pyytänyt asiasta selvitystä niin kuntayhtymän suunnittelujohtajalta kuin yksittäisiltä maakuntahallituksen jäseniltä, mutta toistaiseksi asia on jäänyt selviämättä.

## 5. PSSLE:n lausunnon esittely maakuntahallitukselle 9.11.2009 MH 264 §:ssä

Kainuun maakunta -kuntayhtymän internetsivuilla<sup>10</sup> on esitetty vaihekaavan selvitykset, mukaan lukien Siton raportti. PSSLE:n lausunto pyydetään lisäämään selvityksiin. Nyt se on löydettävissä vain Kainuun maakuntahallituksen päätöksentekosivuilta pöytäkirjan nimettömänä erillisliitteenä.

PSSLE:n lausunnon merkityksestä kyseisen MH 264 §:n päätöksen perusteena on osallisten saatava selvyys. Onko PSSLE:n lausunto päätöksen peruste, vai eikö se ole?

Yhdistys esitti lokakuussa 2009 neljän kokonaan uuden aluevaihtoehdon (liite 5) ja Pohjois-Karjalan Prikaatin Sotinpuron ampuma-alueen mukaan ottamista vaihekaavan vaihtoehtotarkasteluun. Sotinpuroa oli yhdistys ehdottanut kesällä 2009 mielipiteessään<sup>11</sup> vaihekaavan Lähtökohdat ja tavoitteet -raporttiluonnoksesta. Aikaisemmista kolmesta vaihekaavan aluevaihtoehdosta yksi on kuntayhtymän alkuperäinen yksinomainen vaihtoehto VE1, toinen on yhdistyksen vuonna 2007 esittämän ehdotuksen perusteella suunniteltu<sup>12</sup> VE2 ja kolmas on itseoikeutettuna mukana oleva nollavaihtoehto VE0.

Yhdistys ja kyläläiset saivat vieraikseen 10.10.2009 (lauantaipäivänä) Kainuun maakuntajohtaja Alpo Jokelaisen, Kainuun maakuntavaltuuston jäsenen, kansanedustaja Timo Korhosen sekä Kainuun Sanomien päätoimittaja Matti Piiraisen (ks. pieni juttu sivuilla [www.vieksi.fi](http://www.vieksi.fi) "Muuta ajankohtaista" -otsikon alla). Heille järjestetyssä esityksessä tuotiin esille mainittujen viiden uuden aluevaihtoehdon mukaan ottaminen vaihtoehtotarkasteluun.

Vaihtoehdoilla on välittömästi todettavissa olevia erittäin merkittäviä hyviä puolia. Nähtävästi osaltaan niiden perusteella ehdotti kansanedustaja Korhonen maakuntajohtaja Jokelaiselle vaihekaavan vaihtoehtojen vertailussa puhtaalta pöydältä liikkeelle lähtemistä. Maakuntajohtajan kanta kuitenkin oli, että vaihtoehdot oli jo valittu, minkä hän siinä tilanteessa esitti ainoana uusien vaihtoehtojen poissulkemisen perusteluna. Perustelu ei ole millään muotoa hyväksyttävä, vaikka ymmärrettävä se saattaisi olla: Siton raportti oli viittä viimeistelypäivää vaille valmis. Kolmeen tarkasteltuun vaihtoehtoon oli kuntayhtymä

<sup>10</sup> Kainuun 1. vaihemaakuntakaava. Selvitykset.

[http://maakunta.kainuu.fi/1\\_vaihemaakuntakaava\\_selvitykset](http://maakunta.kainuu.fi/1_vaihemaakuntakaava_selvitykset) (24.2.2010)

<sup>11</sup> *Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry*: Ylä-Vieksin kyläyhdistyksen mielipide luonnoksesta, 22.6.2009.

[http://www.vieksi.fi/documents/Mielipide\\_LahtokohdatJaTavoitteet\\_220609.pdf](http://www.vieksi.fi/documents/Mielipide_LahtokohdatJaTavoitteet_220609.pdf) (s. 6) (24.2.2010)

(sisällöntuottaja Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry)

<sup>12</sup> *Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry*: Vuosankaseminaari Kuhmo. Kassunkurun ja Vuosangan vaihtoehtoverailu.

Esitys, 18.6.2007.

[http://www.vieksi.fi/documents/kylayhdistys\\_puheenvuoro180607\\_Vuosankaseminaari\\_Kuhmo\\_250607.pdf](http://www.vieksi.fi/documents/kylayhdistys_puheenvuoro180607_Vuosankaseminaari_Kuhmo_250607.pdf)

(24.2.2010) (sisällöntuottaja Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry)

käyttänyt jo vähintään 2,5 vuotta. Niistä Vuosankaan peräti kymmenkunta vuotta. Ja viimeiset noin 1,5 vuotta oli työtä tehty maakuntajohtaja Jokelaisen valvovan silmän alla.

Kuntayhtymällä oli käsissään 15.10.2009 (maakuntajohtajan Ylä-Vieksillä vierailua seuranneena torstaina) valmistunut Siton raportti ja yhdistyksen esitys uusista aluevaihtoehtoista. Kuntayhtymän tiedossa oli, että Siton raportissa pidetään mahdollisena uusien vaihtoehtojen tuleamista tarkasteltaviksi. Siton raportin Johdannon sivulla 5 esitetään: *"Tämän vaikutusten arvioinnin tuloksia voi olla mahdollista hyödyntää soveltuvin osin mahdollisten muiden esille tulevien vaihtoehtojen alustavissa vaikutusten arvioinneissa."* Näiden mahdollisten muiden vaihtoehtojen tarkastelu ei sisältynyt toimeksiantoon Sitolle.

Kuntayhtymä pyysi pikaisesti, 19.10.2009 (Siton raportin valmistumisen jälkeisenä maanantaina), PSSLE:lta lausunnon seitsemästä uudesta vaihtoehdosta. Vasta tästä lausuntopyyntökirjeestä (liite 6) ilmenee ensimmäisen kerran, että kuntayhtymä (Kainuun Liitto) olisi suorittanut oma-aloitteista mahdollisten vaihekaavan ampuma-aluevaihtoehtojen kartoittamista. Se lisäsi yhdistyksen esittämiin viiteen vaihtoehtoon vielä kaksi muuta aluetta.

Aikaa lausunnon antamiseen annettiin lausuntopyyntöissä 3.11.2009 saakka, noin 8 työpäivää. On selvää, että asetettu määräaika ei ollut riittävä suhteessa pyydetyn lausunnon laajuuteen ja sen tarpeelliseen sisältöön. HE 72/2002 lausunnon antamiselle asetettavan määräajan riittävydestä: *"Harkinnassa tulisi ottaa huomioon muun ohella selvityksen antajan tosiasialliset mahdollisuudet hankkia selvityksen kohteena olevat tiedot"*. Kainuun maakuntahallituksen 9.11.2009 pidettäväksi tulossa olleen kokouksen ajoitus ei toisaalta ollut oikeutettu peruste rajoittaa asian käsittelylle varattua aikaa.

Kukin PSSLE:n lausunnossa tarkastelluista uusista aluevaihtoehtoista on pinta-alaltaan noin 30 000 hehtaaria. Siten lähes puolet jokaisesta on ylimääräistä sovitteluvarama. Kullekin niistä, tarvittaessa alueiden rajauksia tarkistaen, olisi PSSLE:n pitänyt sovittaa ja suunnitella ampuma- ja harjoitusalue toiminta vähintään sillä tarkkuudella, että tuloksia olisi voitu käyttää kaikkien 10 vaihtoehdon asianmukaiseen vertailuun siten, että yhdeksän niistä olisi voitu perustellusti poissulkea. Tasapuolisen, erityisesti sotilasasioihin keskittyvän sekä riittäviin selvityksiin ja tutkimuksiin perustuvan lausunnon aikaansaamisen on katsottava olleen lähtökohtaisesti mahdotonta annetussa ajassa. Ilmeisesti kiire sopi myös PSSLE:lle, koska se ei pyytänyt lisäaikaa lausunnon antamiselle.

Lausuntopyyntöissä pyydettiin PSSLE:n arviota kyseisten vaihtoehtojen soveltuvuudesta Puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueeksi. Etenkin pyydettiin arviota soveltuvuudesta raskaiden aseiden harjoitustoimintaan korvaamaan nykyistä Vuosankaa tai siihen suunniteltuja laajennusalueita. Lisäksi pyydettiin esittämään ne alueet, joiden osalta PSSLE pitäisi *"mahdollista jatkotarkastelua tarpeellisena"*. Lausuntopyyntöön liitettyä oli paikkatietoaineistoa alueista, muun muassa niillä sijaitsevasta ja niitä ympäröivästä asutuksesta.

PSSLE:n lausunnossa arvioidaan muun muassa vaihtoehtojen ympäristöekologista järkevyyttä (nähtävästi muun muassa tosiasiallisesti esitetään, että kahden erillään sijaitsevan ampumatoiminnan sijoittaminen yhdelle ja samalle alueelle ei olisi ympäristöekologisesti järkevää, kuten ei myöskään maaperää muokkaavan toiminnan siirtäminen ojittamattomalta ja äestämättömältä luonnonmukaiselta alueelta, Lampi-Vuosangasta, ojitetulle ja äestetyille vähävesistöiselle alueelle). PSSLE ottaa tosiasiallisesti kantaa alueiden ympäristössä

sijaitsevan asutuksen intresseihin ja kokemaan haittaan. Joissain vaihtoehtoisissa maakuntien välillä tarvittavan yhteistyön arvioi PSSLE olevan este. Sen sijaan vaihtoehtojen soveltuvuudesta ampuma-aluekäyttöön tai soveltuvuudesta Vuosangan korvaajaksi ei PSSLE:n lausunnossa esitetä mitään merkityksellistä.

Voidaan katsoa, että kuntayhtymä siirsi toimivaltaansa asianosaiselle hankkeen edunsaajataholle käytettäväksi asiaankuulumattomalla tavalla "tarkastelun tarpeellisuusharkintaisesti". PSSLE:n lausunnosta ilmenee, että PSSLE ryhtyi asiassa sellaiseen vaikutusten arviointiin, jota sille ei lausuntopyynnössä ollut delegoitu ja johon sillä ei varsinkaan ole osaamista. Julkaistusta vaihekaavan asiakirja-aineistosta ei ilmene, että PSSLE:n lisäksi olisi mikään muu taho suorittanut kyseisten vaihtoehtojen ympäristövaikutusten arviointia.

Asiassa nimenomaan toimivaltaiselle Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan vaikutusten arviointi-työryhmälle ei järjestetty arvioinnin ohjausmahdollisuutta. Työryhmä ei puolestaan huolehtinut toimivaltansa luovuttamattomuudesta. Se kokoontui 17.9.2009 ja seuraavan kerran maakuntahallituksen kyseisen kokouspäivän jälkeisenä päivänä 10.11.2009. Seitsemän vaihtoehdon arviointihanke käynnistettiin ja päätettiin päivämäärien välisenä aikana.

Jälkimmäisessä kokouksessa sai työryhmä kokousmuistion mukaan kuntayhtymän suunnittelujohtajalta (kokouksen puheenjohtajalta) tilannekatsauksen maakuntahallituksen edellispäiväisistä päätöksistä. Muistiosta ilmenee, että PSSLE:n lausunnon tekoon osallistunut ja ehkä sen laatinutkin PSSLE:n nimittämä työryhmän jäsen ryhtyi kokouksessa PSSLE:n lausunnon esittelijäksi seuraavasti: *"Pohjois-Suomen Sotilasläänin Esikunta pyysi lausuntopyyntöä valmisteltaessa kommentteja Maavoimien Esikunnasta. Lausuntopyynnössä esitetyillä vaihtoehtoisilla alueilla olisi samanlaisia vaikutuksia kuin vaihtoehdolla VE 2 etenkin ampuma- ja harjoitusalueen perustamisen kustannusten ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten osalta. Sotinpuron ampuma- ja harjoitusalueen koko ja kapasiteetti on riittämätön Kainuun Prikaatin tarpeisiin."* Esittely sisältää useita merkittäviä ilmiselviä perusteettomuuksia ja epä johdonmukaisuuksia. Nekään eivät saaneet työryhmää ryhtymään asiassa kovin tarpeelliseen vaikutusten arvioinnin ohjaukseen, olkoonkin, että se olisi ollut jo päivän myöhässä.

Yhdistyksen käsityksen mukaan olisi syytä selvittää, ovatko edellä esille tuodut PSSLE:n lausuntoon liittyvät menettelyt joltain osin lainvastaisia.

PSSLE:n lausunnon varsinainen lausunto-osuus on noin kahden (2) sivun mittainen. Se koostuu vaihtoehtokohtaisista lyhyistä luetteloista irrallisia toteamuksia ja väitteitä. Siinä ei ole liitteitä eikä viitteitä.

Lausuntokierros oli teatteria. Sillä nähtävästi pyrittiin muodollisesti täyttämään maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) 9 ja 29 §:n mukaiset velvoitteet vähimmäistasolla. Lausuntokierroksen näytelmällisyyttä ilmentää sekin, että jo 5.11.2009 uutisoi Kainuun Sanomat maakuntajohtajan tulevan esittämään 9.11.2009 maakuntahallitukselle Vuosangan valitsemista jatkovalmisteluun (liite 4). PSSLE:n lausunnon tutkimisaika oli jäänyt kuntayhtymässä enintään noin yhden (1) päivän pituiseksi. Se riitti kuntayhtymälle ajallisesti, nähtävästi koska esittelyratkaisu oli jo aikaisemmin tehty.

Tasapuolisuus puuttuu PSSLE:n lausunnosta tyystin. Sitä ilmentää, että kaikista esitetyistä yhteensä 40 "perustelusta" 39 on uusien vaihtoehtojen soveltuvuutta vastaan ja vain yksi on saanut etumerkikseen ±. Yhtään puoltavaa perustelua ei ole katsottu esittämisen arvoiseksi. Esimerkiksi uuden vaihtoehdon läheisyyttä Kainuun Prikaatin varuskunnasta tai olennaisesti keskeisempää sijaintia muiden varuskuntien suhteen ei ole esitetty myönteisiksi seikoiksi, jos ei kielteisiksikään. Kahden ampuma-alueen toimintojen yhdistämistä toiselle niistä ja kokonaishaittojen mitä ilmeisintä olennaista vähenemistä sen ansiosta ei nähtävästi ole pidetty minään etuna. Joissain vaihtoehdoissa PSSLE joutuisi harjoittamaan sotilaallista suunnittelua muun puolustushallinnon kanssa, minkä katsotaan jostain syystä olevan kielteinen vaikutus. Samoin kielteistä näyttäisi PSSLE:n lausunnon mukaan olevan, jos toimivalta asiassa olisi muulla puolustushallinnon taholla kuin sillä. Tämä kaikki riitti kuntayhtymälle sisällöllisesti, nähtävästi koska esittelyratkaisu oli jo aikaisemmin tehty.

Pohjoisen Maanpuolustusalueen Esikunta (PMPAE) piti 22.5.2007 Kajaanissa pidetyssä niin sanotun Vuosangan yhteistyöryhmän kokouksessa esityksen<sup>13</sup> mahdollisista vaihtoehdoista Vuosangan toiminnoille: Alueen pitäisi olla alle 100 kilometrin päässä Kajaanista, sen tulisi olla hieman Vuosangan aluetta isompi ja sillä tulisi olla tietty optimimuoto. Esityksessä väitettiin, ettei uutta aluetta ollut löydetty. Väitteen johdosta hahmotteli yhdistys tuolloin esimerkinomaiseksi vaihtoehdoksi Kassunkurun laajennuksen, myöhemmän VE2:n. Jokainen yhdistyksen esittämistä viidestä uudestakin vaihtoehdosta täyttää jokaisen PMPAE:n asettamista kriteereistä reilusti, lukuunottamatta hieman yli 100 kilometrin matkaa Sotinpuroon.

Uudet vaihtoehdot ovat edelleen yhtä selvittämättä kuin ne olivat lausuntopyyntöä esitettäessä. Kuntayhtymän tulee hankkia Puolustusvoimilta kyseisistä vaihtoehdoista asianmukainen selvitys viipymättä. Selvityksen antamiseen on varattava riittävästi aikaa, todennäköisesti useita kuukausia.

## 6. Ratkaisuvaihtoehtojen vertailun on oltava tasapuolista

Vaihekaavan Lähtökohdat ja tavoitteet -raportin<sup>14</sup> sivulla 24 esitetään: *"Merkittävimmät selvitystarpeet kohdistuvat mm. ... eri vaihtoehtojen taloudellisiin vaikutuksiin sekä vaihtoehtojen toteuttamisedellytysten vertailuun."* Siton raportissa ei esitetä tosiasiallista vaihtoehtojen toteuttamisedellytysten vertailua, ei etenäkään vaihtoehtojen VE1 ja VE0 välillä. Vertailu on katsottava erikseen tehdyksi, koska maakuntahallitus pystyi valintaratkaisun tekemään. Tällä vireillepanolla pyritään saamaan selvyyttä muun muassa siihen, kuinka vertailu on tehty ja mihin sen tulokset perustetaan.

Puolustushallinnon tilanne OAS:n ratkaisuvaihtoehtojen suhteen on muuttunut olennaisesti maakuntahallituksen 9.11.2009 päätöksen jälkeen, kun Lapin Sotilaslääni lakkautettiin vuoden 2009 lopussa. PSSLE vastaa nyt ilmeisesti sekä Rovajärven ampuma- ja harjoitusalueen (VE0) että Vuosangan (VE1) operatiivisesta suunnittelusta ja toimeenpanosta. Edellytykset käyttää Rovajärven ampuma-aluetta Kainuun Prikaatin tarpeisiin Vuosangan sijasta on arvioitava ajantasaisesti.

13 PMPAE: Ampuma- ja harjoitustoiminta Pohjoisella Maanpuolustusalueella. Vaihtoehdot Vuosangan toiminnoille. Uusi ampuma- ja harjoitusalue. Ns. Vuosangan yhteistyöryhmä 22.5.2007, Kajaani. Kokousmuistion liite 4.

14 Kainuun 1. vaihemaakuntakaava. Selvitykset. Lähtökohdat ja tavoitteet. [http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads\\_files/Aluidenkaytto/Lahtokohdat\\_ja\\_tavoitteet\\_30112009.pdf](http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads_files/Aluidenkaytto/Lahtokohdat_ja_tavoitteet_30112009.pdf) (24.2.2010)

Vaihekaavan valmistelussa 28.2.2008 järjestetyn viranomaisneuvottelun<sup>15</sup> muistiosta ilmenee, että ympäristöministeriö korostaa olevan erityisesti syytä kiinnittää huomiota eri vaihtoehtojen tasapuoliseen tarkasteluun. Siton raportissa esitetty tarkastelu ei ole tasapuolinen. Sitä ilmentää muun muassa se, että vaihtoehtoa VE2 on Siton raportissa olennaisesti muutettu perustelua esittämättä, OAS:sta välittämättä ja ilman, että kukaan olisi osallisia informoinut. Muutoksella on VE2:n ja VE1:n välinen vertailu pahoin vääristetty VE2:n eduksi.

Noin 100 kilometrin päässä varuskunnasta sijaitseva VE1 (n. 17 650 ha) riittäisi Siton raportin mukaan yksin täyttämään Puolustusvoimien ampuma-alueen Kainuussa. Sitä suurempi ja varuskunnan lähellä sijaitsevana koulutustehokkaampi VE2 (n. 18 300 ha) ei tarkoitukseen Siton raportin mukaan riittäisi, vaan sen lisäksi tarvittaisiin OAS:n vastaisesti edelleenkin Vuosangan nykyinen alue (n. 13 850 ha). Näin ei voi olla. On selvää, että jotain erittäin olennaista on Siton raportissa jätetty asiasta esille tuomatta. Mistä kaikesta tässä asiassa on kysymys ja millä perusteella?

Yhdistyksellä ja todennäköisesti huomattavalla osalla muista osallisista ei ollut tietoa VE2:n muutoksesta ennen Kainuun maakuntahallituksen 9.11.2009 tekemää ratkaisua. Tieto oli saatavissa vasta ratkaisun jälkeen julkistetusta Siton raportista. Yhdistykseltä ja muilta osallisilta evättiin asiassa tosiasialliset ja tehokkaat vaikutusmahdollisuudet.

Paras vaihtoehto on valittava. Se ei ole nimettävissä vaihekaavan valmistelussa tähän mennessä julkaistun asiakirja-aineiston perusteella, vaikka otetaan huomioon maakuntakaavan yleispiirteisyys.

## 7. Kuuleminen

### 7.1 Århusin yleissopimuksen kriteerit sitovat

Vaihekaavaa ei tule valmistella tulkitsemalla MRL:a ja MRA:sta niiden tarkoituksen vastaisesti ja noudattamatta *tulkintavaikutusta*. Kuntayhtymä on kuitenkin niin osin menetellyt, mikä tästä vireillepanosta ilmenee.

MRL:n, MRA:n ja muiden soveltuvien kansallisten säännösten lisäksi on asiassa otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Niistä erityisesti Århusin yleissopimus<sup>16</sup> tiedon saantia ja osallistumisoikeutta koskevilta osin sekä sopimuksessa asetetut kansalaisosallistumisen arviointikriteerit soveltuvat täysimääräisesti asiaan. MRL:n ja MRA:n tulkinnan on oltava sopusoinnussa yleissopimuksen arviointikriteerien kanssa. HL 34.1 ja 41.1-2 §:ssä tarkoitettu kuulemistilaisuuden varaamisvelvoite sisältyy samoihin arviointikriteereihin. MRL:n mukaista osallistumista turvattaessa tulee niinollen huolehtia myös muun muassa mainituissa HL:n momenteissa tarkoitettujen kuulemismenettelyjen arviointikriteerien toteutumisesta.

<sup>15</sup> Kainuun 1. vaihemaakuntakaava. Vaihekaavan valmistelun pöytäkirjat ja muistiot. Viranomaisneuvottelut. [http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads\\_files/Aluidenkaytto/MUISTIO\\_viranomaisneuvottelu\\_ALLEKIRJOITETTU.pdf](http://maakunta.kainuu.fi/general/Uploads_files/Aluidenkaytto/MUISTIO_viranomaisneuvottelu_ALLEKIRJOITETTU.pdf) (24.2.2010)

<sup>16</sup> Tasavallan presidentin asetus (866/2004) tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta.

Vaihekaavan valmistelussa tulee noudattaa kaikkia Århusin yleisopimukseen sisältyviä kriteerejä ja niistä johtuvia velvoitteita (ks. Kuusiniemi ym.<sup>17</sup>, s. 209, 1220-1221, 1320), kuitenkin voimassa olevia oikeuksia heikentämättä:

- Sopimusosapuolet ovat sitoutuneet takaamaan kansalaisilleen oikeuden saada tietoa ja osallistua päätöksentekoon sopimuksessa tarkemmin säädetyin tavoin.
- Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on järjestettävä siten, että ne tarjoavat aidon mahdollisuuden vaikuttaa lopputulokseen. Vaihekaavan tapauksessa ei aito mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen voisi toteutua tarjoamalla mahdollisuus vaikuttaa pelkästään siihen, millaisena ratkaisuvaihtoehto VE1 mahdollisesti tulisi esittämään vaihekaavassa. On tarjottava aito mahdollisuus vaikuttaa myös sitä edeltävään vaikutusten ja vaihtoehtojen sekä hankkeen merkityksen arviointiin ja siten ratkaisuvaihtoehdon valintaan muun muassa Siton raportin ja PSSLE:n lausunnon johdosta esitettävillä mielipiteillä ja selvityksillä.
- Kansalaisvaikuttaminen on järjestettävä hankkeen suunnittelun ja toteuttamisen kannalta riittävän ajoissa. Osallistumismenettelyn eri vaiheissa on annettava riittävästi aikaa tiedottamiseen ja mahdollisuus valmistautua ja osallistua tehokkaasti ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. On huolehdittava siitä, että osalliset voivat osallistua tehokkaasti jo silloin, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia.
- On varmistettava, että yleisön esittämät näkemykset otetaan päätöksessä asianmukaisesti huomioon. Yleisön käyttöön on annettava päätöksen perustelut. Osallistumismahdollisuuksien toteutuminen tulee arvioidavaksi viime kädessä viranomaisten lupapäätöksessä tai sitä vastaavassa hyväksymispäätöksessä, josta tulee ilmetä, miten kansalaisten näkemykset ovat välittyneet ratkaisuun. Vaihekaavan tapauksessa Kainuun maakuntavaltuusto antaa aikanaan vaihekaavan hyväksymispäätöksen. Siitä tulee ilmetä, miten osallisten näkemykset muun muassa Siton raportin ja PSSLE:n lausunnon johdosta ovat välittyneet maakuntahallituksen 9.11.2009 tekemään ratkaisuun ja miten ratkaisu on perusteltu.
- Kansalaisilla ja järjestöillä tulee olla käytettävissään riittävästi informaatiota, jotta ne voisivat tosiasiallisesti vaikuttaa ratkaisun lopputulokseen. Vaihekaavan tapauksessa pidättivät kuntayhtymä ja Kainuun maakuntahallitus informaation täydellisesti itsellään 15.10.2009 - 9.11.2009 välisenä ajanjaksona. Toki kuntayhtymä menetteli useiden olennaisten asioiden suhteen siten jo aikaisemminkin, kuten liitteistä 2 ja 3 osaltaan ilmenee.
- Edellisen kohdan toteutuminen edellyttää vaihekaavan tapauksessa riittäviä tiedollisia edellytyksiä osallistua muun muassa vaikutusten arviointiin ja ratkaisuvaihtoehdon valintaan. Tiedollisia edellytyksiä ei vaihekaavan osallisilla voinut olla, kun muun muassa Siton raportti ja PSSLE:n lausunto eivät olleet heillä käytettävissään.
- Osallistumismahdollisuuksien toteutuminen edellyttää, että ympäristöä koskeva informaatio on julkista. Vaihekaavan tapauksessa ei julkisuusvaatimus täyttynyt sillä, että Kainuun Sanomat julkaisi 5.11.2009 tulevaa ratkaisua ennakoineen pikku-uutisen

---

<sup>17</sup> Kuusiniemi Kari - Ekroos Ari - Kumpula Anne - Vihervuori Pekka: Ympäristöoikeus, Juva 2001.

(liite 4) hieman ennen ratkaisun tekemistä. Muuta ajantasaista informaatiota siitäkään, että ratkaisu ylipäänsä olisi jo tulossa, ei vaihekaavan osallisilla ennen ratkaisun tekemistä ollut. Näillä ei ollut mitään tietoa tulossa olleen ratkaisun perusteista. He tiesivät ainoastaan sen, mitä sanomalehdessä oli kirjoitettu esittelyaikomuksesta.

- Informaation julkisuutta ja kansalaisten käytettävissä olemista koskevaa arviointikriteeriä kuvaavat hyvin MRL:n valmistelutöissä vuorovaikutteiselle osallistumiselle asetetut tavoitteet. Vaihekaavan tapauksessa on MRL 62.1 §:ää tulkittava Århusin yleissopimuksen mukaisesti.

Vaihekaavan valmistelussa ei yksikään edellä esitetyistä kriteereistä toteutunut kansalaisosallistumisen ja -vaikuttamisen kannalta erityisen merkityksellisessä vaiheessa 15.10.2009 - 9.11.2009. Päinvastoin, meneteltiin siten, että kriteerien toteutuminen ei olisi ollut edes mahdollista. Myöskään seuraavat kriteerit eivät menettelyssä toteutuneet (vrt. Kuusiniemi ym., s. 1221):

- Tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ympäristöä koskevan päätöksentekoprosessin tulee olla riittävän avointa ja kontrolloitavaa. Vaihekaavan tapauksessa ei osallisilla ollut päätöksentekoprosessista muuta ajantasaista tietoa käytettävissään kuin jo mainittu viime hetken Kainuun Sanomien pikku-uutinen 5.11.2009. Lisäksi tästä vireillepanosta selvästi ilmenee, että osallisilla oli oikeudetut perusteet odottaa, ettei vaihtoehdon valinta-asia ollut vielä tullut päätöksentekoprosessissa päätösvaiheeseen.
- Lisäksi osallistuminen tulee järjestää siten, että yleistä etua valvovien viranomaisten ohella myös muiden tulee voida osallistua sen määrittelyyn, mitä kussakin tilanteessa voidaan pitää yleisen edun mukaisena. Vaihekaavan tapauksessa tulee muun muassa yhdistyksen voida osallistua yleisen edun määrittelyyn. Yleisen edun mukaisen vaihtoehtoratkaisun määrittelyyn osallistuminen olisi edellyttänyt, että yhdistys olisi voinut esittää yleistä etua koskevia mielipiteitä ja selvityksiä muun muassa Siton raportin ja PSSLE:n lausunnon johdosta ennen ratkaisun tekemistä.

Esimerkiksi, yhdistyksen mielestä ei yleisen edun kannalta ole järkevää, että alueidenkäyttö Puolustusvoimien raskaiden aseiden valtakunnallisten ja ylimatekunnallisten ampuma-alueiden osalta pyritään sirpaloimaan puhtaasti maakuntatasolla ratkaistavaksi asiaksi. Se ei sitä ole eikä maakuntakaavoitukselta sitä edellytetä. Vaihekaavan valmistelussa siitä kuitenkin pyritään pitämään tiukasti kiinni, kuten muun muassa PSSLE:n lausuntoasiasta ilmenee. Samaan viittaa vaihtoehdon VE0 merkityksellisen käsittelyn "unohtuminen" Siton raportista.

## ***7.2 Mielipiteen lausumismahdollisuus ennen asian ratkaisemista on järjestettävä***

Kainuun maakuntahallitus hyväksyi 9.11.2009 kokouspykälässä MH 263 ehdotuksen Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan Lähtökohdat ja tavoitteet -raportiksi. Samalla maakuntahallitus päätti antaa raporttiluonnosta koskeviin lausuntoihin ja muistutuksiin vastineet. Yhdistys oli tehnyt muistutuksen raporttiluonnoksesta. Yhdistyksen saamasta vastineesta ilmenee, että useissa lausunnoissa ja muistutuksissa oli esitetty vaatimuksia, joista osa oli hyväksytty. Puolestaan kokouspykälän MH 264 mukaan maakuntahallitukselle esiteltiin "asiaa", nähtävästi ainakin Siton raporttia ja PSSLE:n lausuntoa, ja maakuntahallitus päätti vaihekaavaluonnoksen laatimisen käynnistämisestä.

Asianosaisille on HL 34.1 §:n ja osin muillekin HL 41.1-2 §:n mukaan, Århusin yleissopimuksen mukaisesti, varattava ennen asian ratkaisemista mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista. MRL 62 §:n mukaan on suunnitelman lähtökohdista ja tavoitteista sekä mahdollisista vaihtoehdoista tiedotettava. Selvästikin sen on tapahduttava siinä vaiheessa, kun vaihtoehdot ovat vielä olemassa. Tiedotettaviksi lähtökohdiksi ja tavoitteiksi ei luonnollisesti voi riittää niiden luonnoksesta tiedottaminen.

Maakuntahallitus hyväksyi vaihekaavan Lähtökohdat ja tavoitteet -raportin 9.11.2009 pykälässä MH 263. Jo seuraavassa pykälässä MH 264 se karsi vaihekaavan ratkaisuvaihtoehdot kymmenestä yhteen. Osallisilla ei ilmeisesti ollut siinä välissä tosiasiallisia mahdollisuuksia saada tietoja asian lähtökohdista ja tavoitteista.

Myös on järjestettävä tilaisuus lausua mielipide asiasta sekä antaa selitys sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. *Kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä* (HE 72/2002).

Hallituksen esityksessä HE 101/2002 eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi täsmennetään MRL 62.1 §:ssä tarkoitettua vuorovaikutusta, taas Århusin yleissopimuksen mukaisesti. Kaavoitusmenettelyn, siihen liittyvän vuorovaikutuksen ja tiedottamisen tulee tapahtua *"sillä tavoin, että niillä, joiden oloihin suunnitelma saattaa vaikuttaa, on tosiasialliset mahdollisuudet arvioida hankkeen merkitystä ja vaikutuksia ja esittää mielipiteensä asiassa. ... Osallisten tilaisuus mielipiteen ilmaisemiseen järjestetään tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta riittävän aikaisessa vaiheessa."* Saman hallituksen esityksen "Keskeisten ehdotusten" mukaan *"Tärkeää on ... nähdä osalliset suunnitteluprosessissa resurssina ja varmistaa keskustelun kaksisuuntaisuus"*.

Kokouksen pykälässä MH 263 tarkoitetuissa lausunnoissa ja muistutuksissa esitetään vaatimuksia. Lopullinen ehdotus lähtökohdat ja tavoitteet -raportiksi ja hyväksytyt raportit ovat selvityksiä ja MRL 62.1 §:n mukaisia suunnitelmia. Osallisille ei varattu ennen asian ratkaisemista tilaisuutta lausua niistä mielipidettä. Yhdistyksellä on asiassa ilmeisesti intressi ja kyseiset lausunnot, muistutukset ja raportit ovat saattaneet vaikuttaa asian ratkaisuun.

Samoin jätettiin varaamatta osallisille tilaisuus mielipiteen lausumiseen Siton raportista ja PSSLE:n lausunnosta ennen pykälässä MH 264 tehtyä aluevaihtoehdon valintaratkaisua. On selvää, että molemmat selvitykset ovat saattaneet vaikuttaa asian ratkaisuun. Mikäli erityisesti pykälässä MH 264 tehty päätös pysytettäisiin, olisi mahdotonta, että osallisille voitaisiin järjestää asianmukainen tilaisuus mielipiteen ilmaisemiseen tehokkaasti tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta riittävän aikaisessa vaiheessa.

Kuntayhtymän ja Kainuun maakuntahallituksen toiminta kyseisissä kuulemisasioissa on edellä viitatuissa hallituksen esityksissä edellytetyn menettelytavan vastakohta. Kuntayhtymän käsitys osallistumisen tarkoituksesta ja vaihekaavan osallisten oikeuksista näyttää näiltä osin säilyneen erheellisenä myöhemminkin. Sen kirjeessä 1112/09 9.2.2010 esitetään: *"Mikäli kyläyhdistys on tyytymätön maakuntakaavaprosessiin ja tehtyihin ratkaisuihin, niin kyläyhdistys voi hakea vaihemaakuntakaavaa koskevaan maakuntavaltuuston hyväksymispäätökseen muutosta maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyllä tavalla."*

Yhdistyksen käsityksen mukaan muutoksenhakumahdollisuutta ei ole tarkoitettu mielipiteen ilmaisuun eikä muuhunkaan vaihekaavan valmistelun vuoropuheluun. On poissuljettua, että siinä vaiheessa, kun vastauksessa viitattu muutoksenhakumahdollisuus tulee ajankohtaiseksi, olisi osallisilla enää HE 101/2002:ssa tarkoitettuja tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa tehokkaasti heiltä salaa syksyllä 2009 suoritettuun vaihtoehtojen vertailuun ja tehtyyn vaihtoehdon valintaratkaisuun.

### ***7.3 Luvatut syksyn 2009 yleisötilaisuudet on järjestettävä***

Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan vaikutusten arviointi -työryhmä päätti 28.5.2009, kuntayhtymän internetsivuilla julkaistun kokousmuistion mukaan: *"Kaksi vaikutusten arviointia koskevaa yleisötilaisuutta järjestetään syksyllä 2009, yksi Vuosangan ja yksi ns. Kassunkurun vaihtoehdon alueella."* Tilaisuudet on jätetty järjestämättä. Kyseinen internetsivusto<sup>18</sup> on vaihekaavaa koskevissa asioissa osallisten tärkeä tietolähde ja sellaiseksi tarkoitettu. Osallisten on voitava luottaa sivuilla esitettyihin tietoihin, varsinkin nimenomaisiin lupauksiin osallisille. Tilaisuudet tulee järjestää.

Muistiossa annetun lupauksen on katsottava noudattavan työryhmän ja kuntayhtymän näkemystä OAS:n mukaisesta vaihekaavan valmistelusta. Kuntayhtymän suunnittelujohtaja toimi kyseisen kokouksen puheenjohtajana ja hänen alaisensa sihteerinä. Kokouksen muistioloannon laati sihteeri. Muistio julkaistiin pian sen jälkeen kun sen luonnos oli tarkastamisen jälkeen 17.6.2009 hyväksytty. Ei voi olla epäilystä, etteikö kuntayhtymä olisi sitoutunut päätettyyn yleisötilaisuuksien järjestämiseen ja, etteikö osallisten ole ollut oikeutettua odottaa, että tilaisuudet järjestettäisiin. Selvää on myös, että kyse on olennaisesta asiasta.

Vielä syyskuun 2009 lopussa näytti olevan tarkoitus, että yleisötilaisuudet järjestettäisiin. Kainuun Sanomien nettilehti uutisoi (Päivitetty 28.9. 23:44, julkaistu 28.9. 14:52): *"Suunnittelija Martti Juntunen kuntayhtymästä kertoo, että [Siton raportin] tuloksia käydään läpi yleisötilaisuuksissa, mutta päivämääriä ei ole vielä lyöty lukkoon."* Ainakin Vuosangan ympäristön osalliset lukevat tällaiset maakuntalehden uutiset tarkkaan.

Tilaisuuksien järjestämisestä ei yhdistys ole sen koommin tietoa saanut. Työryhmä ja sen virkavastuulla toimivat jäsenet ovat jättäneet huolehtimatta osallistumisen kannalta erityisen tärkeän päätöksensä toimeenpanosta. Kuntayhtymä on jättänyt päätöksen toimeenpanematta.

Kuntayhtymän kirjeen 1112/09 9.2.2010 perusteella näyttää siltä, että kuntayhtymä katsoisi olevan oikeutettua rikkoa useille kyläkunnille 28.5.2009 annettu osallistumislupaus. Kirjeen perusteella näyttää lisäksi siltä, että kuntayhtymä ei pitäisi tarpeellisena antaa osalliselle asiasta selvitystä edes tämän pyynnöstä.

On selvää, että luvatut yleisötilaisuudet oli määrä järjestää ennen vaihekaavan jatkovalmisteluun valittavan vaihtoehdon valintaa. Yhdistyksen ja muiden osallisten Vuosangan vaihtoehdon alueella on ollut oikeutettua odottaa, että viranomaiset huolehtisivat toimintansa oikeellisuudesta ja virheettömyydestä, että OAS:aa kaikinpuolin noudatettaisiin ja, että "Vuosangan vaihtoehdon alueen" osallisille varattaisiin muun muassa kyseinen

<sup>18</sup> Kainuun 1. vaihemaakuntakaava.  
[http://maakunta.kainuu.fi/1\\_vaihemaakuntakaava](http://maakunta.kainuu.fi/1_vaihemaakuntakaava) (24.2.2010).

yleisötilaisuus saada tietoa ja esittää mielipiteensä Siton raportista. Sama koskee luonnollisesti vaihtoehdon VE2 osallisia "Kassunkurun vaihtoehdon alueella". Heille ei muun muassa varattu tilaisuutta lausua mielipidettä vaihtoehdon VE2 valitsemisen puolesta.

Yleisötilaisuuksien järjestämisestä päätöksen tehnyt Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan vaikutusten arviointi -työryhmä on yhdistyksen käsityksen mukaan perustettu olemaan lain Kainuun hallintokokeilusta (9.5.2003/343) 13.3 §:n mukainen monijäseninen toimielin. Sen ohjaustoimivalta vaikutusten arviointityössä nojaa mainitun lain 12 §:ään ja työryhmän nimittämiskutsussa määritettyyn tehtävään. Työryhmään tulee soveltaa kuntalakia ja muuta lainsäädäntöä saman lain 41 ja 42 §:n mukaisesti. Monijäsenistä toimielintä ja sellaisen jäseniä koskevat hallintolain ja perustuslain säännökset soveltuvat. Työryhmän on huolehdittava ohjaustehtävänsä suorittamisessa muun muassa siitä, että vain se käyttää sille annettua toimivaltaa ja että sen päätökset toimeenpannaan. Sen toiminnasta tulisi syntyä asianmukainen asiakirja-aineisto. Olisi oltava jälkikäteen todennettavissa, kuinka työryhmän toiminta on ohjannut vaikutusten arviointia.

Työryhmän toiminta on ollut pahoin puutteellista, kuten muun muassa yleisötilaisuusasia ja PSSLE:n lausuntoon suhtautuminen osoittavat. Toiminnan asianmukaisuutta on tarpeellista tarkastella yleisemminkin. Muun muassa epäselvyydet seuraavien seikkojen osalta ovat saattaneet vaikuttaa merkittävän haitallisesti työryhmän toimintaan:

- 1) jäsenten nimittäminen (jäsenet on tullut kutsun saaneen taustaorganisaation nimittää ja vain nimitetyt henkilöt ovat jäseniä)
- 2) järjestäytyminen (työryhmän muistioista ei ilmene, että työryhmä olisi asianmukaisesti järjestäytynyt)
- 3) kokousmenettely (useiden kokouksiin osallistuneiden henkilöiden osallistumisoikeuksiin ei kokousmuistioiden perusteella arvioiden ole kiinnitetty riittävää huomiota; muistioiden perusteella on katsottavissa, että jopa työryhmän ohjauksen alaisen Siton edustajia on osallistunut kokouksiin ikäänkuin jäseninä)
- 4) päätöksenteko (asioita on käsitelty, mutta jätetty levälleen niihin myöhemminkään palaamatta)
- 5) pöytäkirjanpito (kokousmuistiot ovat epämääräisiä; kokousten kulku ei riittävästi selviä; viitattuja asiakirjoja jätetään yksilöimättä)
- 6) toimivaltasuhteet (toimivalta suhteessa kuntayhtymän alueidenkäyttö -toimialan toimivaltaan on jäänyt hämäräksi; Siton raportin mukaan työryhmä olisi peräti perustettu sen työn "tukemiseksi", ikäänkuin apuriksi (Sito, s. 5), vaikka työryhmän tehtävänä Siton osalta oli sen vaikutusten arviointityötä ohjata = muun muassa tarvittaessa käskyttää)
- 7) esteellisyydet (muun muassa mahdolliset jäsenten osallisuus-, intressi-, palvelussuhde- tai yhteisöjääviydet; puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä; läsnäolo-oikeus; puheoikeus; päätöksenteko-oikeus; esittelijän jääviys)

Eräiden työryhmää koskevien esteellisyysskysymysten ratkaisemiseksi on yhdistys esittänyt sille 9.12.2009 sähköpostitse vaatimuksia. Työryhmä ei ole ratkaissut asiaa. Työryhmän kokousmuistion 10.11.2009 mukaan työryhmän kokouksen puheenjohtaja esitteli yhdistykseltä saapuneet "kirjeet" ja työryhmä merkitsi ne tiedoksi. Nähtävästi kyse on esteellisyyssasiaa koskeneista yhdistyksen sähköpostiviesteistä. Kuntayhtymän kirje 1112/09 viittaa puolestaan siihen, että kuntayhtymä olisi tutkinut asiaa.

## 8. Menettelyiden virheellisyydet sekä säädösten ja oikeusperiaatteiden vastaisuudet

Ajanjaksolla 15.10.2009 - 9.11.2009 toimeenpannuilla edellä selostetuilla kuntayhtymän ja Kainuun maakuntahallituksen menettelyillä:

- Estettiin vaihekaavan osallisille PL 2 ja 20 §:n nojalla kuuluvaa ympäristöperusoikeutta toteutumasta.
- Estettiin osallisille MRL:n 1 §:n ja 62.1 §:n nojalla kuuluvaa osallistumisoikeutta toteutumasta säädöksissä tarkoitetulla tavalla. Ympäristöperusoikeuteen liittyvä *tulkintavaikutus* olisi edellyttänyt, että MRL:a olisi tulkittu perusoikeusmyönteisesti. Perusteltavissa olleista kuulemis- ja muista vaihtoehdoista olisi tullut valita sellaiset, jotka olisivat parhaiten edistäneet perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista (vrt. Kuusiniemi ym., s.191). Ei ollut oikeutettua estettä sille, että Siton raportti ja PSSLE:n lausunto olisi saatettu osallisten arvioitaviksi mielipiteen esittämiseksi niistä ja vaihtoehdoista ennen lopullisen vaihtoehdon valintaa. Ilmeisenä on pidettävä, että osallistumismahdollisuus järjestämällä olisi edistetty perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista olennaisesti enemmän kuin sitä olisi samalla saatettu toisaalla loukata.
- Vaikeutettiin vaihekaavan osallisten oikeusturvan toteutumista sen sijaan, että olisi sitä edistetty (HL 1§).

Menettelyt ovat hyvän hallintotavan vastaisia. Ne ovat jyrkästi Århusin yleissopimuksen vastaisia.

Menettelyihin ryhdyttäessä ei otettu tarpeellisella tavalla huomioon, että ne tulivat vaarantamaan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja osallisten odotuksia (HL 6 §). Odotukset perustuivat kuulemista sääntelevään lainsäädäntöön, yleisiin oikeusperiaatteisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin

Menettelyissä jätettiin *luottamuksensuojaperiaatteen* vastaisesti antamatta vaihekaavan osallisille turvaa viranomaisen toiminnan odottamatonta muutosta vastaan.

*Suhteellisuusperiaatteen* mukaan viranomaisen toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Yhdistys vaatii saada selvityksen siitä asetetusta tavoitteesta, jonka saavuttamiseksi katsottiin tarpeelliseksi ja välttämättömäksi kiirehtiä vaihtoehdon VE1 valitsemista 9.11.2009 niin, että katsottiin voitavan ohittaa osallisten kuuleminen edempää ilmenevällä tavalla? Jotta voisi olla edes mahdollista, että menettelyssä olisi tultu noudattaneeksi suhteellisuusperiaatetta, olisi oltava selvää, että asetettua tavoitetta ei olisi voitu saavuttaa enää 30.11.2009, jolloin maakuntahallitus kokoontui seuraavan kerran, eikä sen jälkeen.

## 9. Vaatimukset kuulemisen toteuttamiseksi

Kuntayhtymän tulee viipymättä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin osallisten kuulemisen turvaamiseksi edempänä mainittujen ja muiden soveltuvien säädösten mukaisesti sekä ottaen huomioon tässä vireillepanossa esille tuodut seikat.

Kuntayhtymän tulee viipymättä huolehtia siitä, että osallisten tiedon saaminen ja mielipiteen esittämismahdollisuus turvataan sekä tosiasialliset ja aidot mahdollisuudet vaikuttaa tehokkaasti lopputulokseen järjestetään riittävän aikaisessa vaiheessa, eli jo silloin, kun kaikki

vaihtoehdot ovat avoimia, Kainuun maakuntahallituksen 9.11.2009 pitämän kokouksen pykälien MH 263 ja MH 264 mukaisten päätösten estämättä.

Pykälässä MH 264 tehdyn päätöksen luonnetta mahdollisesti arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että tehty ratkaisu oli välittömästi merkityksellinen hyvin suuren ihmis- ja yhteisöjoukon etujen ja oikeuksien kannalta ja, että ratkaisu on nähtävästi tarkoitettu lopulliseksi. Mikäli Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan vaihtoehto VE1 toteutuisi, olisi 9.11.2009 maakuntahallituksen tekemä päätös todennäköisesti huomattavasti merkityksellisempi Vuosangan ympäristön alueen asukkaiden kannalta, kuin tulisi olemaan itse vaihekaavan hyväksymispäätös.

Pykälässä MH 264 tehdyn päätöksen huomattavaa merkitystä ilmentää, että maakuntahallitus päätti saattaa sen Kainuun maakuntavaltuustolle tiedoksi esityslistan päätösehdotuksesta poiketen. Tehtyä päätöstä olisi perusteetonta pitää pelkkänä valmistelua koskevana päätöksenä. Vaihekaavan asianosaisten ja osallisten kannalta se olisi myös täysin kohtuutonta.

Siltä osin kuin yhdistyksen saatettaisiin katsoa edellä väärinkäsittäneen merkityksellistä asiaa, pyytää yhdistys saada oikaisun ja sen mahdollisesti viipyessä 24.3.2010 mennessä arvion annettavan oikaisun antamisajankohdasta. Viranomaisia pyydetään erityisesti huolehtimaan asianmukaisesti siitä, että yhdistys on tietoinen sen mahdollisesta oikeudesta hallintolainkäyttölain mukaiseen muutoksenhakuun vireillepanossa käsitellyissä asioissa.

Ystävällisin terveisin,

Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry

Eeva Kyllönen  
puheenjohtaja

Timo Niskanen  
varapuheenjohtaja

Pekka Pääkkönen  
hallituksen jäsen

## Liitteet:

- 1) Kirje 1112/09 9.2.2010, kuntayhtymä - yhdistys
- 2) Sähköposti 22.12.2009, yhdistys - kuntayhtymä
- 3) Sähköposti 20.1.2010, yhdistys - kuntayhtymä
- 4) Kainuun Sanomien artikkeli 5.11.2009, "Harjoitusalue laajenee Vuosangassa"
- 5) Yhdistyksen 10.10.2009 ehdottamat uudet vaihekaavan ratkaisuvaihtoehdot
- 6) Kuntayhtymän lausuntopyyntökirje Dnro 827/09 19.10.2009 PSSLE:lle

## Tiedoksi:

- Kainuun maakuntahallituksen jäsenet
- Maakuntajohtaja Alpo Jokelainen, Kainuun maakunta -kuntayhtymä
- Puheenjohtaja Timo Säkkinen, Kainuun maakuntavaltuusto
- Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan vaikutusten arviointi -työryhmän jäsenet
- Ympäristöministeriö
- Pohjois-Suomen Sotilasläänin Esikunta
- Ylitarkastaja Susanna Wähä, ympäristöministeriö
- Ympäristöneuvos Harri Pitkäranta, ympäristöministeriö
- Kansanedustaja Timo Korhonen, Kainuun maakuntavaltuuston jäsen
- Päätoimittaja Matti Piirainen, Kainuun Sanomat
- Kuhmon kaupunki

## Säädökset ja virallislähteet:

- (a) Suomen perustuslaki (731/1999), 2.2-3 §, 12.2 §, 20 §, 21 §, 22 §, 118.1-2 §
- (b) Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL, 132/1999), 1 §, 6 §, 9 §, 29 §, 62.1 §, 63 §
- (c) Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/2002)
- (d) Hallintolaki (HL, 434/2003), 1 §, 2.1-2 §, 6 §, 8 §, 16 §, 21.1-2 §, 22.1-2 §, 23 §, 31.1 §, 34.1 §, 41.1-2 §, 43.1 §, 44.1 §, 45.1 §, 46 §, 50.1 §, 52 §, 53.1 §
- (e) Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002)
- (f) Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki, 621/1999), 3 §, 5.1-2 §, 6.1 §, 7 §, 9 §, 14.3-4 §, 15.1 §, 17.1 §, 18 §, 21.1 §
- (g) Århusin yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, 1998
- (h) Tasavallan presidentin asetus (866/2004) tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta
- (i) Kuntalaki (365/1995), 91 §
- (j) Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003), 12 §, 13.3 §, 41 §, 42 §
- (k) Rikoslaki (39/1889), 16:8-9 (24.7.1998/563), 40:7, 40:9-10 (12.7.2002/604)
- (l) Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 6/1997)

