

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA VALITUSLUPAHAKEMUS JA VALITUS

VALITTAJAT **Eläköön Eteläpuisto ry**
Kuninkaankatu 13 A 7
c/o Mettinen
33210 TAMPERE

Suomen luonnonsuojeluliiton Tampereen yhdistys ry
(entinen Tampereen ympäristönsuojeluyhdistys ry)
Kuninkaankatu 39
33200 TAMPERE

Tampereen kasvitieteellinen yhdistys ry
Haiharankatu 22 B 8
33710 TAMPERE

Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan luonnonsuojelupiiri ry
Kuninkaankatu 39
33200 TAMPERE

Prosessiosoite:
Eläköön Eteläpuisto ry
Kuninkaankatu 13 A 7
c/o Mettinen
33210 TAMPERE
044 285 6546

VALITUKSENALAINEN
PÄÄTÖS

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 23.5.2018 N:o 18/0191/2
Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 hyväksyminen
(Liite 1)

VALITUSLUPAHAKEMUS

Valittajat hakevat valituslupaa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätökseen seuraavilla perusteilla:

Oikeuskäytännön selkiyttämisen tarve

Asiassa on kyse esteellisyysäännösten tulkinnasta. Olemme katsoneet, että kunnan yleis- ja asemakaavoituksesta vastaavan apulaispormestarin esteettömyys on vähintäänkin kyseenalainen hänen osallistuessaan maakuntavaltuuston puheenjohtajana maakuntakaavan muutoksen valmisteluun ja käsittelemiseen tilanteessa, jossa kunnalla on samaan aikaan vireillä sekä yleiskaavan että asemakaavan muutokset perin kiistanalaisessa kohteessa. Asiaan liittyy kunnan erittäin merkittävä taloudellinen intressi.

Asialla on myös laajempaa merkitystä, koska kuntien käytäntö nimetä edustajia maakunnan liiton sekä kunnan yhtiöiden ja säätiöiden hallintoon ja mahdollisten kaksoisroolien aiheuttamat epäilyt esteellisyydestä ovat herättäneet laajaa julkista keskustelua esimerkiksi Tampereella. Tulkintoja selkiinnyttävän oikeuskäytännön tarve on ilmeinen.

Kyse on myös siitä, että hallinto-oikeus on arvioinut väitteitämme maakuntavaltuuston puheenjohtajana toimineen apulaispormestarin sekä maakuntakaavojen johtajan esteellisyydestä kapeasti. Näkemyksemme mukaan esteellisyyttä on arvioitava kokonaisuuden näkökulmasta ottaen huomioon viranhaltijan tai luottamushenkilön asema, hänen edustamansa intressit sekä tosiasiallinen toiminta asiassa sen eri vaiheissa.

Ilmeinen virhe lain soveltamisessa

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on tulkinut väitettämme maakuntavaltuuston puheenjohtajana toimineen apulaispormestarin esteellisyydestä virheellisesti hallintolain valtuutetun esteellisyyttä koskevien säädösten pohjalta.

Kuntalain 52 § 1 momentti koskee kuitenkin vain valtuutetun toimintaa valtuustossa. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Apulaispormestari on osallistunut kaavan valmisteluun ja hyväksymiskäsittelyyn maakuntahallituksessa ja kaavan ohjausryhmässä.

Viittaamme korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökseen 2018:24.

VALITUS

VAATIMUKSET KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA

Korkeimman hallinto-oikeuden tulee kumota Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös ja hyväksyä valituskirjelmässämme 9.5.2017 esitetty vaatimus maakuntakaavan hyväksymispäätöksen kumoamisesta ainakin Tampereen Eteläpuiston siltä osalta, joka Pirkanmaan 1. maakuntakaavassa on osoitettu virkistysalueeksi (liitekartta 2).

Mikäli kaavan hyväksymistä ei suoraan kumota korkeimmassa hallinto-oikeudessa, vaadimme toissijaisesti asian palauttamista Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

Vaadimme myös, että Pirkanmaan liitto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulumme korkeimmassa hallinto-oikeudessa 250 euron määrällä.

PERUSTELUT VAATIMUKSILLE

Kuten jäljempänä tulemme yksityiskohtaisesti osoittamaan, maakuntavaltuuston päätös

- 1) on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) on muutoinkin lainvastainen.

Uudistamme asiassa aiemmin lausutun ja esitämme kunnioittavasti seuraavaa:

Taustaa

Tampereen kaupunki on laatimassa asemakaavaa Eteläpuistoon ja sen lähialueelle. Hanke on voimassa olleen Pirkanmaan 1. maakuntakaavan, yleiskaavojen ja asemakaavojen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen. Suunniteltu rakentaminen käytännössä tuhoaisi kulttuurihistoriallisesti, maisemallisesti sekä virkistyskäytön kannalta korvaamattoman arvokkaan puistoalueen. 1880-luvun asemakaavoista periytyvä Näsinpuisto - Hämeenpuisto - Kirkkopuisto - Eteläpuisto -viherakseli kuuluu valtioneuvoston hyväksymään valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen ohjelmaan RKY 2009.

Voimassa olleessa maakuntakaavassa Eteläpuisto on osoitettu virkistysalueeksi. Tampereen kaupunki on pyrkinyt ohittamaan maakuntakaavan kaupunginvaltuuston 18.1.2016 hyväksymällä keskustan strategisella osayleiskaavalla.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on yhdistystemme tekemän valituksen johdosta kumonnut päätöksellään 7.4.2017 Nro 17/0114/2 yleiskaavan hyväksymispäätöksen. Hallinto-oikeus katsoi, että osayleiskaava on maankäyttö- ja rakennuslain yleiskaavan sisältövaatimusten vastainen ekologisen kestävyys, luonnonarvojen vaalimisen ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys osalta.

Hyväksytty maakuntakaava on samalla tavoin kiistanalainen kuin hallinto-oikeuden kumoama osayleiskaava. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan maisemalliselta ja virkistykselliseltä arvoltaan keskeisten puisto- ja viheralueiden kaavoittamiselle rakentamiseen on oltava erityiset perusteet. Näitä ei ollut esitetty yleiskaavassa eikä käsityksemme mukaan myöskään nyt hyväksytyssä maakuntakaavassa. Se ei ohjaa kuntakaavoitusta maakuntakaavalta maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä -asetuksessa edellytetyllä tavalla niin, että valtakunnallisesti ja seudullisesti merkittävien maisemallisten, kulttuurihistoriallisten, ekologisten ja virkistysarvojen säilyminen ja kehittäminen turvattaisiin. Pirkanmaan 1. maakuntakaavaan nähden ohjausvaikutus Eteläpuiston kohdalla häviää ja jättää kuntakaavoitukselle käytännössä vapaat kädet.

Pirkanmaan liitto on perustellut muutosta pelkästään kaavan yleispiirteisyydellä sekä väitteillä, että kaavamääräyksillä kyseiset arvot tulevat turvatuiksi.

Karttaliitteessä 3 osoitetaan, että Tampereen kaupungin joulukuussa 2016 nähtäville asettamassa asemakaavaehdotuksessa osoitetaan voimassa olevan Pirkanmaan 1. maakuntakaavan mukaiselle virkistysalueelle asuin-, liike-, toimisto- ja yleisten rakennusten rakennusoikeutta yli 100 000 k-m². Asemakaavaehdotuksen uudesta rakennusoikeudesta 67 % sijoittuu alueelle, joka Pirkanmaan 1. maakuntakaavassa on virkistysaluetta, mutta nyt hyväksytyssä Pirkanmaan maakuntakaavassa 2040 keskustatoimintojen aluetta. Maakuntakaavan muutoksen tarkoitus on ilmeinen: mahdollistaa Tampereen kaupungin ajama asemakaavahanke.

Eteläpuiston asemakaavaehdotus merkitsisi kulttuurihistoriallisesti ja maisemallisesti arvokkaan puiston hävittämistä. Pirkanmaan liitto on lausunnoissaan todennut, että asemakaavaehdotus on hyväksytyn maakuntakaavan mukainen.

On siis kiistatonta, ettei maakuntakaava turvaa edellä mainittujen arvojen säilymistä. Väitteet että kaavamääräykset turvaavat nämä arvot, ovat totuudenvastaisia.

Asiassa on kyse siitä, turvaako maakuntakaava historiallisesti, maisemallisesti ja virkistyskäytön kannalta korvaamattoman arvokkaan Eteläpuiston säilymisen vai mahdollistaako se sellaisen asemakaavan laatimisen alueelle, jossa nämä arvot hävitetään.

Tampereen kaupungin ja Pirkanmaan Liiton edustajat ovat noudattaneet prosessissa selvästi havaittavaa kaksoisstrategiaa:

- Alkuvaiheessa on harhaanjohtavasti väitetty, ettei valmisteilla ollut asemakaava ollut voimassa olleen Pirkanmaan 1. maakuntakaavan vastainen.
- Samaan aikaan on johdonmukaisesti pyritty muuttamaan maakuntakaavaa niin, ettei ristiriitaa maakuntakaavan ja vireillä olevan asemakaavan välillä enää olisi.

Oikeudellisesti kaupungin ja Pirkanmaan liiton edustajien toiminnalla asian ensivaiheessa on merkitystä arvioitaessa, synnyttääkö se perustellun epäilyn heidän puolueettomuutensa vaarantumisesta. Tämän olemme valituksessamme osoittaneet.

Toiseen vaiheen oikeudellinen avainkysymys on, turvaako valituksenalainen Pirkanmaan maakuntakaava Eteläpuiston arvojen säilymisen vai mahdollistaako sellaisen asemakaavan hyväksymisen, joka tarkoittaa näiden arvojen hävittämistä. Tätä joudutaan arvioimaan sen valossa, mitä Tampereen kaupungin ja Pirkanmaan liiton edustajat eri vaiheissa ovat maakuntakaavan ja vireillä olleen asemakaavan keskinäisestä suhteesta lausuneet.

Keskeinen osa varsinaisen Eteläpuiston alueesta kuuluu valtioneuvoston hyväksymän valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön (RKY 2009) piiriin. Tästä aiheutuvat rajoitteet ja velvoitteet tulee ottaa maakuntakaavassa huomioon. Maankäyttöratkaisuja ei näin voida jättää puhtaasti kuntakaavoituksen varaan, kuten Pirkanmaan liitto on nyt tehnyt.

Esteellisyys valmistelussa ja päätöksenteossa

Maakuntavaltuuston puheenjohtaja Pekka Salmi

Puolueettomuuden vaarantuminen

Valituksessa hallinto-oikeudelle todetaan, että maakuntavaltuuston puheenjohtaja, Tampereen kaupungin kaavoituksesta vastaava apulaispormestari Pekka Salmi on osallistunut maakuntakaavan valmisteluun lähes kaikissa valmisteluun liittyvissä maakuntahallituksen kokouksissa. Virkamies on hallintolain 28 § 1 mom. 7 kohdan mukaan esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Lain 27 § 2 momentin mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa.

Hallinto-oikeus on katsonut, että Pekka Salmi on osallistunut maakuntakaavan valmisteluun ja hyväksymiseen maakuntavaltuuston puheenjohtajana eli

kuntalain säännöksen mukaisena valtuutettuna. Kun maakuntakaava ei koske eikä sen ole väitettykään koskevan Pekka Salmea tai hänen läheistään henkilökohtaisesti, Salmi ei hallinto-oikeuden mukaan ole ollut esteellinen osallistumaan maakuntakaavan valmisteluun tai hyväksymiseen.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään 2018:24 todennut: *”Kuntalain (365/1995) 52 §:n (1034/2003) 1 momentin mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain (434/2003) 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään. Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.”*

Pekka Salmi on osallistunut maakuntakaavan valmisteluun ja päätöksentekoon maakuntahallituksen kokouksissa ainakin 19.1.2015, 17.8.2015, 14.9.2015, 9.11.2015, 30.11.2015, 18.1.2016, 15.2.2016, 12.9.2016, 12.12.2016, 16.1.2017 ja 13.2.2017. Lisäksi Pekka Salmi on osallistunut maakuntakaavan ohjausryhmän kokouksiin 29.4.2013, 25.3.2014 sekä 2.2.2016.

On kiistatonta, että Hämeenlinnan hallinto-oikeuden kanta perustuu virheelliseen laintulkintaan.

Pirkanmaan liiton ylivoimaisesti suurimman kaupungin kaavoituksesta vastaavana apulaispormestarina ja yhdyskuntalautakunnan puheenjohtajana sekä maakuntavaltuuston puheenjohtajana ja maakuntakaavatyön ohjausryhmän jäsenenä samanaikaisesti toimiminen rakentaa erittäin haastavan kaksoisroolin, jossa mahdollisen esteellisyyden tunnistaminen on keskeisen tärkeää. Tätä seikkaa eivät Pekka Salmi eikä Pirkanmaan liiton hallinto ole nähtävästi tunnistaneeet. Kaavoitus on lähtökohtaisesti ristiriitaisten lähtökohtien, tavoitteiden ja intressien yhteensovittamista. On selvää, että kuntakaavoituksen ja maakuntakaavoituksen välillä voi vallita ja vallitsee jännitteitä, joissa intressiristiriitojen tunnistaminen ja huomioon ottaminen on välttämätöntä.

Pormestarien ja apulaispormestarien asemasta luottamushenkilön ja/tai viranhaltijan roolissa on niukasti oikeuskäytäntöä. On epäselvää, onko ylimalkaan hyväksyttävää, että maakunnan suurimman kaupungin kaavoituksesta vastaava viranhaltijan asemassa toimiva apulaispormestari on samanaikaisesti luottamushenkilönä maakuntavaltuuston puheenjohtajana päättämässä maakuntakaavojen sisällöstä. Kiistatonta kuitenkin on, että esteellisyydskysymyksiin pitäisi tällaisessa tilanteessa suhtautua erityisen huolellisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulla on asiassa ennakkotapauksen luonne.

Erityinen hyöty tai vahinko

Pekka Salmi on toiminut valtuustokauden 2013 - 2017 Tampereen kaupungin kaavoitustoimesta vastaavana apulaispormestarina ja kaavoituksesta vastaavan yhdyskuntalautakunnan puheenjohtajana. Hän on henkilökohtaisesti koko arvovallallaan ajanut Eteläpuiston asemakaavoitusta eteenpäin piittaamatta

siitä, että hanke on voimassa olleen maakuntakaavan vastainen. Hän on todustuvastaisesti antanut mm. julkisissa Facebook-kirjoituksissaan ymmärtää, että hänen ajamansa asemakaavaratkaisu on voimassa olleen Pirkanmaan 1. maakuntakaavan mukainen ja että tämä olisi myös Pirkanmaan liiton kanta. Liitteenä 3 oleva kartta osoittaa, että joulukuussa 2016 nähtäville asetettu asemakaavaehdotus osoittaa maakuntakaavan virkistysalueelle 102 800 k-m² asunto-, liike-, toimisto- ja yleisten rakennusten rakentamista ja on näin mitä ilmeisimmin Pirkanmaan 1. maakuntakaavan vastainen.

Pekka Salmen työnantaja Tampereen kaupunki omistaa koko kiistanalaisen Eteläpuiston asemakaava-alueen. Hänen johdolla on alueelle valmisteltu asemakaavaa, jonka perusteella on ennakoitu noin 100 miljoonan euron tontinmyyntitulot kaupungille. Sillä, mahdollistaako maakuntakaava asemakaavahankkeen toteutumisen, on asiassa ratkaiseva merkitys. Intressiristiriita on ilmeinen. Kyseessä on näkemyksemme mukaan selvä hallintolain 28 § 1 momentin 4 kohdan mukainen palvelussuhdejäävi.

Julkiset kannanotot

Valituksessa hallinto-oikeudelle todetaan, että apulaispormestari Salmen ymmärtämättömyyttä asemansa ja monien rooliensa edellyttämää objektiivisuutta ja asiallisuutta kohtaan osoittaa muun ohella hänen kirjoituksensa 15.2.2017 Eteläpuiston tehorakentamista kannattavassa Lisää kaupunkia Tampereelle - Facebook-ryhmässä. Viitatessaan Pirkanmaan ELY-keskuksen Eteläpuiston asemakaavaehdotuksesta antamaan kriittiseen lausuntoon hän väittää todustuvastaisesti, että Pirkanmaan ELY-keskus on "halunnut suojella sorakenttiä ja joutomaata". Samalla Salmi on Tampereen kaavoituksesta vastaavana apulaispormestarina kyseenalaistanut valvovan viranomaisen ELY-keskuksen kompetenssin asiassa. (Valituksen 9.5.2017 liite 8.)

Pekka Salmi esittää vastineessaan, ettei lehti- tai nettikirjoittelu tai muunlainen mielipiteiden ilmaisu voi aiheuttaa esteellisyyttä. Johtavan virkamiehen tehtäviin kuuluu kertoa toimialansa asioista julkisuudessa. Luottamushenkilöiden valitsemalla johtavalla virkamiehellä on hänen mukaansa oikeus poliittisesti ohjata toimialallaan tehtäviä kaavasunnitelmia ja kertoa näistä poliittisista tavoitteista ja prosessin etenemisestä ym. julkisuudessa.

Näkemyksemme mukaan Pekka Salmen alatyylinen kirjoitus ei ole johtavan virkamiehen asiallista tiedottamista poliittisista tavoitteista ja prosessin etenemistä vaan turhautuneen apulaispormestarin purkaus harmillisesta käänteestä asiassa, josta on kehkeytynyt henkilökohtainen arvovaltakysymys. Apulaispormestarilla on luonnollisesti oikeus mielipiteensä esittämiseen. Yhä selvä on osallisten oikeus julkisesta kirjoituksesta arvioida, vaarantaako se luottamuksen Pekka Salmen kykyyn ja mahdollisuuksiin toimia uskottavasti ja puolueettomasti asiassa. Hallinto-oikeus on jättänyt tämän valitusperusteen kokonaan tutkimatta ja lausumatta.

Johtopäätökset

Pekka Salmen toimintaa tulee esteellisyyšnäkökulmasta arvioida kokonaisuutena. Kun Salmen asemaa maakuntavaltuustossa ja toisaalta Tampereen kaupungin kaavoituksesta vastaavana apulaispormestarina, hänen toimintaansa

yleis- ja asemakaavojen valmistelussa ja käsittelyssä, hänen harkitsemattomia julkisia kannanottojaan sekä osallistumista maakuntakaavan valmisteluun ja käsittelyyn arvioidaan kokonaisuutena, on nähtävissä puolueettomuuden vakava vaarantuminen, joka on selvästi ulkopuolisen havaittavissa. Kyseessä on myös Pekka Salmen työnantajan Tampereen kaupungin erittäin merkittävä taloudellinen intressi.

Hallinto-oikeudelta on jäänyt tämä kokonaisarviointi tekemättä. Lisäksi hallinto-oikeus on tulkinut virheellisesti, että Pekka Salmen esteellisyyttä tulisi arvioida pelkästään valtuutettua koskevien esteellisyyssäännösten pohjalta.

Maakuntakaavoitusjohtaja Karoliina Laakkonen-Pöntys

Aiemmat työtehtävät

Valituksessa hallinto-oikeudelle esitämme: *"Toimiessaan aiemmin Tampereen kaupungin kaupunkiympäristön kehittämisen maankäytön suunnitteluyksikön arkkitehtina Laakkonen-Pöntys on laatinut "Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen Tampereella" -selvityksen (jäljempänä EHYT-selvitys), jonka kaupungin-hallituksen suunnittelujaosto on hyväksynyt 13.6.2011. Selvityksessä Eteläpuisto osoitettiin ensimmäistä kertaa täydennysrakentamiskohteeksi. Ratkaisu ajettiin työryhmän puheenjohtajan ja sihteerinä toimineen Laakkonen-Pöntyksen painostuksesta läpi, vaikka se merkitsi täydellistä käännettä suhteessa Eteläpuiston merkitykseen ja käyttötarkoitukseen kaupungin kaikissa aiemmissa selvityksissä ja suunnitelmissa."*

Toteamme, ettei Karoliina Laakkonen-Pöntys vastineessaan kiistä tapahtunutta, joten sitä voidaan pitää tosiseikkana. Sen Laakkonen-Pöntys kiistää, että tapahtuneella olisi merkitystä arvioitaessa hänen mahdollista esteellisyyttään Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 valmistelussa ja käsittelyssä. Laakkonen-Pöntys on vastineessaan todennut, että EHYT-selvityksessä tutkittiin koko kaupungin mittakaavassa erilaisia täydennysrakentamisen mahdollisuuksia. Hän jättää toteamatta, että Eteläpuisto oli ainoa merkittävä viher- ja virkistysalue, joka poikkeuksellisella ja hämmennystä herättäneellä menettelyllä osoitettiin selvityksessä käyttötarkoituksen muutosalueeksi.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on valituksenalaisessa ratkaisussaan todennut: *"Karoliina Laakkonen-Pöntyksen esteellisyys arvioidaan hallintolain perusteella. Tilanne, jossa henkilö on kaupungin palveluksessa selvittänyt kaupunkirakenteen tiivistymisen edellyttämiä rakentamisvaihtoehtoja ja tällä tavoin edistänyt poliittisen ohjauksen asettamia tavoitteita, ei voida rinnastaa sellaisen asian käsittelyyn, jossa virkamiehelle tai hänen läheiselleen on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tämän perusteella Laakkonen-Pöntys ei ole ollut esteellinen osallistumaan maakuntakaavan valmisteluun aiemman Tampereen kaupungin palveluksessa tapahtuneen työskentelynsä vuoksi."*

Katsomme, että Laakkonen-Pöntyksen esteellisyyttä tulee arvioida kokonaisuutena. Hänen aiemmalla toiminnallaan on kokonaisarvion kannalta olennainen merkitys, kuten tulemme myöhempanä osoittamaan. Hallinto-oikeus on tutkinut ja tulkinut asiaa kovin ahtaasta näkökulmasta.

Mikäli Laakkonen-Pöntys on toiminut hallinto-oikeuden viittaaman poliittisen ohjauksen perusteella, tämä ohjaus ei ole tapahtunut avoimesti ja julkisesti eikä ratkaisujen perusteita ole ollut mahdollista arvioida. Tällaisella piilovaikuttamisella ei voida puolustella perustelemattomia ja kyseenalaisin menettelyin syntyneitä linjauksia.

Eteläpuiston asemakaavaprosessi

Karoliina Laakkonen-Pöntys kirjoittaa vastineessaan hallinto-oikeudelle: *”En ole voinut olla esteellinen laatimaan maakuntakaavoitusjohtajana Pirkanmaan maakuntakaavaa 2040 vain siksi, että saman viran hoitoon kuuluu myös voimassa olevien maakuntakaavojen toteutumisen edistämistä ja siihen liittyvää maakuntakaavan sisällön tulkintaa ja sen esilletuomista viranomaisneuvotteluissa.”*

Tätä ei valituksessa ole edes väitetty. Olemme todenneet, ettei Laakkonen-Pöntys ole valvoessaan maakuntakaavojen toteutumisen edistämistä ja siihen liittyvää maakuntakaavan sisällön tulkintaa ja sen esilletuomista viranomaisneuvotteluissa virkavelvollisuuksiensa edellyttämällä tavalla tuonut esiin, että vireillä oleva asemakaavahanke on kiistatta voimassa olleen Pirkanmaan 1. maakuntakaavan vastainen. Tämän maakuntakaavan vastaisuuden olemme tuoneet yksityiskohtaisesti perustellen esiin valituksemme kohdassa 2.1 ja valituksen karttaliitteessä 7. Toteamme, ettei tähän todistelumme ole maakunnan liiton lausunnossa eikä Pekka Salmen ja Karoliina Laakkonen-Pöntyksen vastineissa ole edes viitattu eikä maakuntakaavan vastaisuutta kiistetty.

Karoliina Laakkonen-Pöntys on liittänyt vastineeseensa 4.9.2015 pidetyn Eteläpuiston asemakaavaa koskevan viranomaisneuvottelun muistion. Muistioon on kirjattu seuraavaa:

”Pirkanmaan liitto: Karoliina Laakkonen-Pöntys totesi puheenvuorossaan, että asemakaavan tavoitteenasettelu on pääosin voimassa olevan ensimmäisen maakuntakaavan mukainen. Tavoitteet eivät myöskään ole ristiriidassa valmisteilla olevan toisen maakuntakaavan kanssa. Seudullisen virkistysalueen, kulttuuriympäristöjen sekä kaupunkikehittämisen kohdealueen tavoitteiden huomiointi ja yhteensovittaminen ovat asemakaavatyössä tärkeää maakuntakaavan näkökulmasta. Laakkonen-Pöntys nosti myös esille Koulukadun rakennetun kulttuuriympäristön maakunnallisesti merkittävänä arvoalueena”.

Muistiosta käy ilmi, että Laakkonen-Pöntys on harkitun pyöreän sanankääntein antanut ymmärtää, ettei asemakaavan lähtökohdaksi asetetun suunnitelman ja voimassa olleen maakuntakaavan välillä ole ristiriitaa. Tätä hänen lausumaansa kaupungin edustajat ovat sitten jatkossa käyttäneet toistuvasti väittäessään, että asemakaavasunnitelma on Pirkanmaan liitonkin mukaan Pirkanmaan 1. maakuntakaavan mukainen.

Samalla käy ilmi näkemys, että ristiriitaa myöskään valmisteilla olevaan Pirkanmaan maakuntakaavaan 2040 nähden ei ole. Jo syksyllä 2015 on siis ilmoitettu, ettei valmisteilla oleva maakuntakaava tule asettamaan esteitä työn alla olevan asemakaavan hyväksymiselle.

Muistio osoittaa sitovasti, että asemakaavoituksen pohjana olleen suunnitelman maakuntakaavan vastaisuutta on aktiivisesti, johdonmukaisesti ja tietoisesti peitelty ja valmisteilla olevassa Pirkanmaan maakuntakaavassa 2040 on ollut tarkoituksena lopullisesti poistaa ilmeinen ristiriita.

Puheenvuorot ja kirjalliset lausunnot

Karoliina Laakkonen-Pöntys kirjoittaa vastineessaan hallinto-oikeudelle: *"Valittajien mukaan olen väittänyt sanomasta julkisuudessa, että vireillä oleva asemakaava on Pirkanmaan 1. maakuntakaavan vastainen. Valittajat eivät kerro, mihin puheenvuoroihin tai kirjallisiin lausuntoihin he viittaavat. En ole kirjoittanut aiheesta lehti-, netti-, blogi- yms. kirjoituksia. Pirkanmaan liiton kanta kuntien kaavoihin käy aina ilmi niistä annetuista lausunnoista."*

Valituksessa emme ole viitanneet Laakkonen-Pöntyksen lehti-, netti-, blogi- yms. kirjoituksiin. Laakkonen-Pöntys kiistää väitteen, jota valituksessa ei ole esitetty. Laakkonen-Pöntys jättää vastaamatta siihen, mitä valituksessa toteamme hänen esittäneen viranomaisneuvotteluissa tai hänen allekirjoittamisensa Pirkanmaan liiton lausunnoissa. Nämä kannanotot voi tiivistää seuraavasti:

- Keskustan strateginen osayleiskaava, luonnos, Pirkanmaan liiton lausunto 2.6.2014
"Molemmat yleiskaavan luonnosvaihtoehdot ovat pääpiirteissään voimassa olevien Pirkanmaan 1. maakuntakaavan ja 2. vaihemaakuntakaavan (liikenne ja logistiikka) suunnitteluperiaatteiden mukaisia."
- Keskustan strateginen osayleiskaava, ehdotus, Pirkanmaan liiton lausunto 14.9.2015
"Pirkanmaan liitto toteaa, että Tampereen keskustan strategisen osayleiskaavaehdotuksen sisältö noudattaa Pirkanmaan voimassaolevan kaavan suunnitteluperiaatteita."
- Keskustan strateginen osayleiskaava, ehdotus, viranomaisneuvottelu 27.10.2015
"Karoliina Laakkonen-Pöntys totesi jo maakuntahallituksen antaneen lausuntonsa kaavaehdotuksesta." ... "Pirkanmaan liiton mukaan maakuntakaavan ohjaus näkyy yleiskaavan viherverkon ratkaisuisissa."
- Eteläpuiston asemakaava, aloitusvaihe, viranomaisneuvottelu 4.9.2015
"Karoliina Laakkonen-Pöntys totesi puheenvuorossaan, että asemakaavan tavoitteenasettelu on pääosin voimassa olevan ensimmäisen maakuntakaavan mukainen. Tavoitteet eivät myöskään ole ristiriidassa valmisteilla olevan toisen maakuntakaavan kanssa."
- Eteläpuiston asemakaava, valmisteluaineisto, Pirkanmaan liiton lausunto 22.4.2016
"Asemakaavojen tavoitteenasettelu on pääosin Pirkanmaan voimassaolevien maakuntakaavojen mukainen. Viitesuunnitelmat A ja B sekä niiden pohjalta laaditut kaavaluonnokset toteuttavat parhaiten Pirkanmaan 1. maakuntakaavan tavoitteita, sekä myös laadittavana olevan Pirkanmaan"

kokonaismaakuntakaavan 2040 ehdotuksen sisältöä. Kaava-aineistoon on syytä lyhyesti kuvata maakuntakaavan 2040 luonnoksen sijaan lausuttavana oleva ehdotus. On hyvä että kaavaprosessissa ja aineistossa on selvitetty Eteläpuiston ranta-alueen mitoitus ottaen huomioon laajempi alue.”

- Eteläpuiston asemakaava, ehdotus, Pirkanmaan liiton lausunto 22.4.2016 *”Asemakaavan tavoitteenasettelu on pääosin Pirkanmaan voimassa olevien maakuntakaavojen mukainen. Kaavaehdotuksen ratkaisujen voidaan katsoa tyydyttävällä tavalla toteuttavan Pirkanmaan 1. maakuntakaavaa, sekä vastaavan maakuntakaavan 2040 tavoitteisiin alueen osalta.”*

Huomiota herättävän johdonmukaisesti – ilman ainoatakaan poikkeusta – Karoliina Laakkonen-Pöntys jättää arvioimatta esillä olleiden kaavasunnitelmien suhdetta voimassa olleeseen Pirkanmaan 1. maakuntakaavan. Hän vertaa suunnitelmia joko maakuntakaavan suunnitteluperiaatteisiin (perin epämääräinen, tulkinnanvarainen käsite, ei yksilöity kaavaselostuksessa) tai asemakaavan tavoiteasettelua maakuntakaavaan. Molemmissa tapauksissa verrataan yhteismitattomia asioita. Näin annetaan yleiskaavan ja asemakaavan maakuntakaavan mukaisuudesta harhaanjohtava kuva syyllistymättä varsinaisesti epätotuuteen. Tosiseikkojen peittely on taitavaa mutta ilmeistä.

Tampereen keskustan strateginen yleiskaava on selvästi voimassa olleen Pirkanmaan 1. maakuntakaavan vastainen. Kumotessaan Tampereen kaupunginvaltuuston yleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen Hämeenlinnan hallinto-oikeuskin on todennut: *”Maakuntakaavassa rantaviivaa on melko laajasti osoitettu nimenomaan viheralueeksi. Osayleiskaavan viheraluevaraus on tältä osin selvästi suppeampi kuin maakuntakaavan. Kaavaa laadittaessa ei ole tarkemmin perusteltu maakuntakaavan suunnittelumääräyksen sivuuttamista.”* (HHO 7.4.2017 17/0114/2)

Eteläpuiston asemakaavan lähtökohtana ollut Seelake-suunnitelma, nähtävillä pidetyt kaavaluonnokset ja kaavaehdotus ovat selvästi voimassa olleen Pirkanmaan 1. maakuntakaavan vastaisia, kuten olemme valituksessamme osoittaneet. Tätä ei Karoliina Laakkonen-Pöntys vastineessaan edes kiistä.

Se, että Karoliina Laakkonen-Pöntys on toistuvasti ja johdonmukaisesti pyrkinyt peittelemään yleiskaavan ja asemakaavan maakuntakaavan vastaisuutta, on vastoin hänen virkavelvollisuuttaan arvioida, kuinka kuntakaavat toteuttavat voimassa olevaa maakuntakaavaa.

Johtopäätökset

Karoliina Laakkonen-Pöntyksen toimintaa tulee esteellisyysnäkökulmasta arvioida kokonaisuutena.

Hän on ollut ensin vahvasti myötävaikuttamassa siihen, että

- Tampereen kaupungin johdonmukainen ja pitkäaikainen linja kaupunkipuistojen säilyttämisestä viheralueina nopeasti, julkilausumattomin perustein ja vastoin hyvää hallintotapaa yllättäen kääntyi EHYT-selvityksessä Eteläpuiston kohdalla päinvastaiseksi.

Sittemmin hän on Pirkanmaan liitossa maakuntakaavajohtajana toimiessaan:

- aktiivisesti ja virkavelvollisuuksiensa vastaisesti peitellyt tosiseikkaa, että hänen myötävaikutuksellaan käynnistynyt Eteläpuiston asemakaavahanke on voimassa olleen Pirkanmaan 1. maakuntakaavan vastainen; sekä
- vaikuttanut keskeisesti siihen, että valmisteilla olleesta Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 tämä ristiriita poistetaan.

Laakkonen-Pöntyksen toiminta on ollut pitkäaikaista, johdonmukaista ja jatkuvaa ilman ainoatakaan poikkeusta. Ei ole uskottavaa, että mikään hänen toimistaan olisi tapahtunut tietämättömyydestä tai erehdyksestä.

Kun Laakkonen-Pöntyksen aiempaa toimintaa Tampereen kaupungin viranhaltijana, hänen tosiasiallinen toimintaansa Pirkanmaan Liiton viranhaltijana Tampereen kaupungin yleis- ja asemakaavahankkeissa sekä hänen asemaansa maakuntakaavan valmistelussa ja hyväksymiskäsittelyssä kokonaisuutena, hänen puolueettomuutensa vaarantuminen on ilmeistä. Hallinto-oikeudelta on jäänyt tämä kokonaisarviointi tekemättä.

Hallintolain ja hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta pidämme myös moitittavana, että Karoliina Laakkonen-Pöntys on osallistunut Pirkanmaan liiton lausunnon valmisteluun ja hyväksymiseen valituksesta, jossa hänen esteellisyytensä on keskeinen valitusperuste. Valitusperuste kohdistuu maakuntakaavoitusjohtajaan henkilökohtaisesti.

Puutteet kaavaehdotuksen nähtävilläpidossa

Valituksessa hallinto-oikeudelle todettiin muun ohella, että sähköisesti julkaistu kaava-aineisto on ollut nähtävilläpidon alkaessa keskeneräinen, minkä takia sitä on jouduttu nähtävilläpidon aikana olennaisesti korjailemaan. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 12 §:n edellyttämä 30 päivän nähtävilläpitoaika ei ole toteutunut sähköisen aineiston puutteiden ja virheiden johdosta. Vuonna 2005 voimaan astuneen asetuksen 32 a §:n varauksella ”mahdollisuuksien mukaan” on tulkittava siinä valossa, ettei monilla pienillä kunnilla tuolloin ollut vielä teknisiä mahdollisuuksia aineistojen sähköiseen julkaisemiseen. Se, ettei Pirkanmaan liitolla olisi vuonna 2016 näitä mahdollisuuksia, ei ole uskottava selitys, eikä liitto näin edes väitä.

Keskeneräisen kaava-aineiston nähtäville asettamiseen todennäköisin syy on ollut kiire: maakuntakaava on haluttu saada kuluvasse olevan valtuustokauden aikana hyväksyttäväksi. Tavoiteaikataulu ei voi olla perusteena puutteellisen ja tarkoitustaan heikosti palvelevan kaava-aineiston nähtäville asettamiselle. Kyseessä on kaavaprosessissa tapahtunut menettelyvirhe.

Esitimme, että asian selvittämiseksi hallinto-oikeus pyytää Pirkanmaan liitolta tietojärjestelmän lokitietoihin tai muuhun luotettavaan aineistoon perustuvan selvityksen siitä, mitä aineistoja on kaavaehdotuksen nähtävilläpidon aikana lisätty, poistettu, korjattu tai täydennetty. Tämän pohjalta tulee arvioida, täytääkö kaava-aineiston sähköinen nähtävilläpito selvyydeltään ja sisällöltään lain ja asetuksen vaatimukset erityisesti 30 päivän määräajan osalta. Selvitystä ei ole esitetty. Vastineessaan Pirkanmaan Liitto vain kiistä puutteet.

Päätöksessään hallinto-oikeus esittää lähemmin perustelematta, että maakuntakaavan vuorovaikutus ei ole toteutunut puutteellisesti sen vuoksi, että sähköisessä järjestelmässä on ollut ajoittaisia teknisiä ongelmia. Hallinto-oikeus ilmeisesti pitää tosiseikkana, että puutteita sähköisessä nähtävilläpidossa on ainakin ajoittain ollut.

Näkemyksemme mukaan se, että aineisto on ollut nähtävillä toisaalla vaaditun määräajan, ei mitätöi tosiseikkaa, että sähköinen aineisto ei ole ollut käyttökelpoisessa muodossa nähtävillä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 12 § edellyttämää määräaika. Valitusperustemme on jäänyt asiallisesti ottaen tutkimatta.

Esitämme, että korkein hallinto-oikeus pyytää asian arvioimiseksi Pirkanmaan liitolta aiemmin mainitun luotettavan, virkavastuulla annettavan selvityksen.

Vastineen antaminen muistutuksiin

Maankäyttö- ja rakennuslain 65 § mukaan kaavaehdotuksesta muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan tai maakunnan liiton perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen.

Eläköön Eteläpuisto ry on jättänyt kaavaehdotuksesta määräaikana muistutuksen. Kuuden sivun mittainen perusteltu muistutus on maakuntahallitukselle ja -valtuustolle esitetyssä yhteenvedossa ja vastineessa tiivistetty muutamaanki virkkeeseen. Yhteenvedossa ja vastineessa on kokonaan sivuutettu muistutuksessa esitetyistä keskeisistä seikoista esimerkiksi:

- kaavaehdotuksen maakuntakaavan sisältövaatimusten vastaisuus;
- valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuus;
- puutteet kaavaehdotusaineiston nähtävilläpidossa;
- puutteet ja virheet luonnosvaiheen mielipiteemme käsittelyssä.

Osallisten tulee voida luottaa siihen, että muistutuksen olennaiset kannanotot ja perustelut esitetään yhteenvedossa ja niihin saadaan maakunnan liiton perusteltu kannanotto. Päättäjien tulee voida luottaa siihen, että nämä seikat on avoimesti saatettu heidän tietoonsa.

Katsomme edellisen perusteella, että keskeinen osa muistutuksen sisällöstä on käytännössä salattu maakuntahallitukselta ja -valtuustolta. Kaavoitusmenettelyssä tulee noudattaa hallintolaissa määriteltyjä hyvän hallinnon periaatteita. Näiden periaatteiden sivuuttaminen on katsottava osallisten oikeuksia loukkaavaksi menettelyvirheeksi. Menettelyn johdosta maakunnan liiton vastaus muistutuksessa esitettyyn on jäänyt olennaisilta osin saamatta. Pirkanmaan liiton vastine ei ole MRL 65 § 2 ja 3 momentin edellyttämä perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. Kyseessä on osallisen kannalta merkittävä menettelyvirhe, ei vastineraportin merkityksetön puute.

Hallinto-oikeus toteaa: *”Laissa ei ole tarkempia säännöksiä siitä millä tavoin muistutuksiin annettava vastine tulee laatia. Sillä, että annettuja muistutuksia on vastineraporttia varten tiivistetty tai että vastineessa ei ole vastattu kaikkiin vastineissa esille tuotuihin seikkoihin ei ole ollut merkitystä vuorovaikutusmahdollisuuksien toteutumiseen. Maakuntavaltuuston käytettävissä on ollut kaikki se kaava-aineisto, joka nähtävillä olleeseen kaavaehdotukseen on liittynyt.”*

Pidämme hallinto-oikeuden tulkintaa virheellisenä. Lainkohdan edellyttämä ”perusteltu kannanotto” määrittää, että kaikkiin muistutuksessa esitettyihin olennaisiin näkökohtiin on annettava perusteltu vastaus. Lainsäätäjän tarkoitus ei ole voinut olla, että vastineraportin tiivistäminen mahdollistaa olennaisten kannanottojen karsimisen ja käytännössä salaamisen valtuutetuilta.

Kiistaton tosiasia, ”ettei vastineessa ole vastattu kaikkiin vastineessa (po. valituksessa) esitettyihin seikkoihin” tekee muistutuksen turhaksi keskeisiltä osin ja vuorovaikutus jää lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla toteutumatta. Lain esitoissa korostetaan, että kaavoitusmenettelyn aidon vuorovaikutteisuuden kannalta on tärkeää, että mielipiteensä kaavaehdotuksesta esittänyt saa tietää kirjallisessa muodossa, millä tavalla kaavaa laativa viranomaisen hänen mielipiteeseensä suhtautuu. Hallinto-oikeuden näkemys, ettei asialla olisi merkitystä, on lakiin perustumaton.

Hallinto-oikeuden maakunnan liiton ilmoitukseen perustuva toteamus, että kaikki kaava-aineisto on ollut maakuntavaltuuston käytettävissä, pitää paikkansa enintään vain teoriassa. Käytännössä yhdelläkään valtuutetulla ei ole ollut mahdollisuutta tutustua satojen sivujen laajuiseen aineistoon, saati perusteltua aihetta toimia niin. Maakuntavaltuutetun on voitava luottaa siihen, että hyvän hallinnon periaatteiden mukaan kaikki keskeiset näkökohdat sisältyvät virkavastuulla laadittuun vastineraporttiin. Jos asiasta syntysikin perusteltu epäily, yksittäisen maakuntavaltuutetun tehtävä ei suinkaan voi olla koko massiivisen aineiston läpikäyminen asian tarkistamiseksi. Se, että muistutukset ovat fyysisesti läsnä maakuntavaltuuston kokouksessa, ei mitenkään paikkaa vastineraportin olennaisia puutteita.

Kyseessä on näkemyksemme mukaan kiistaton menettelyvirhe kaavan hyväksymiskäsittelyssä. Jos hallinto-oikeuden kanta jää tällaisenaan voimaan, kyseenalaista menettelyä voidaan jatkossakin puolustella sillä, että se on katsottu lainmukaiseksi.

Näkemyksemme mukaan korkeimman hallinto-oikeuden tulee tutkia, ovatko esittämämme puutteet vastineraportissa ja maakunnan liiton antamissa perustelluissa kannanotoissa käsillä olevan kaavapäätöksen kannalta olennaisia ja täyttäväkö ne maankäyttö- ja rakennuslain sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaiset vaatimukset.

Maakuntakaavan lainvastaisuus

Valituskirjelmässämme hallinto-oikeudelle olemme yksityiskohtaisesti perustellen esittäneet, että hyväksytty maakuntakaava on valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden sekä maakuntakaavan sisältövaatimusten vastainen.

Virkistysalueiden riittävyys

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota muun ohella alueiden käytön ekologiseen kestävyyteen, maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyteen.

Pirkanmaan maakuntakaavassa 2040 Eteläpuiston alue on merkitty keskusta-toimintojen alueeksi. Suunnittelumääräyksen mukaan alueen suunnittelussa on turvattava kulttuuriympäristöjen arvojen säilyminen.

Eteläpuisto on merkitty myös Pyhäjärven ympäristön kehittämisvyöhykkeeksi, *”Tampereen ydinkaupunkiseudulla Pyhäjärveä kiertäväksi kaupunkimaisen asumisen ja virkistysalueen laatuviyöhykkeeksi”*. Kehittämissuosituksessa edellytetään, että alueen suunnittelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota kulttuuriympäristön arvojen säilymiseen.

Eteläpuiston rantaan on merkitty myös viheryhteys, jolla on erityistä merkitystä alueellisen virkistysverkoston ja/tai ekologisten yhteyksien kannalta. Yksityiskohtaisessa suunnittelussa tulee määrittää viheryhteyden tarkempi sijainti sekä varmistaa maastokäytävän riittävä leveys, jotta seudullisten viheralueiden ja ulkoilureittien muodostama verkosto voidaan toteuttaa riittävän yhtenäisenä kokonaisuutena.

Katsomme, että maakuntakaavaehdotuksen kaavamerkinnot ja -määräykset ovat keskenään ristiriidassa. Virkistysaluemerkinnän poistaminen kaavasta mahdollistaa olemassa olevan, valtakunnallisesti merkittävän kulttuurihistoriallisen puiston osoittamisen rakennusmaaksi. Korvaamattoman arvokasta puistoaluetta ei voida sekä rakentamalla hävittää että säilyttää sen arvot. On ilmeistä, että arvojen säilyttämistä koskevat kaavamääräykset on tarkoitus viimeistään asemakaavatasolla ohittaa. Kuten aiemmin olemme osoittaneet, tällä on jo etukäteen Pirkanmaan liiton hyväksyminen.

Eteläpuiston ja lähialueen nykyiseen väestöpohjaan nähden viher- ja virkistysalueiden määrä on jo nykyisellään niukka ja niiden käyttöpaine kova. Viereisen Pyynikin luonnonsuojelualueen käyttöpaine ylittää jo nykyisin herkan harjuluonnon kulutuskestävyyden, mihin esimerkiksi Pirkanmaan ELY-keskus sekä Tampereen kaupungin ympäristönsuojeluyksikkö ovat lausunnoissaan perustellusti viitanneet. Suunniteltu lisärakentaminen merkitsee huomattavaa vähennystä viher- ja virkistysalueisiin ja kasvattaa entisestään jäljelle jäävien alueiden käyttöpainetta.

Tampereen kaupungin viher- ja virkistysalueselvityksessä on tutkittu vähintään 1,5 hehtaarin suuruisen yhtenäisen, virkistysalueen saavutettavuutta enintään 300 metrin etäisyydellä asunnosta. Tilanne on todettu heikoimmaksi keskustassa. (Tampereen kantakaupungin viher- ja virkistysalueselvitys 2014, s. 27.) Keskustan asukasmäärää on kaavailtu lisääväksi 15 000 asukkaalla. Tämä edellyttäisi virkistysalueiden lisäämistä keskustassa, ei vähentämistä. Maakuntakaavan mahdollistama asemakaavaratkaisu heikentää virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyttä sekä määrällisesti että saavutettavuuden kannalta. Se, että kaavamääräysten katsotaan turvaavan virkistysalueiden ja -verkostojen laadullisen kehittämisen, on harhaanjohtavaa päättelyä. Kehittäminen voi tapahtua ja luontevimmin tapahtuu jo olemassa olevia virkistysalueita ja -reittejä hyväksikäyttäen, ei niitä hävittämällä.

Kaava-asiakirjoissa esitetyt väitteet siitä, että edellä mainitut arvot turvataan kaavamääräyksillä, antavat kaavan sisällöstä ja tarkoituksesta harhaanjohtavan kuvan.

Samanaikaisten kaavahankkeiden merkitys maakuntakaavan tulkinnessa

Hallinto-oikeus katsoo, että se ei maakuntakaavaa koskevan valituksen yhteydessä voi arvioida Tampereen kaupungin vireillä olevia asemakaavahankkeita. Tätä ei valituksessa ole vaadittu. Maakuntakaavaa on sitä vastoin arvioitu tiedossa olevien yleis- ja asemakaavahankkeiden valossa. Uusi maakuntakaava kumoaa voimaan tullessaan aiemman maakuntakaavan. Asiaa on näin perusteltua arvioida maakuntakaavan muutoksena. Pirkanmaan 1. maakuntakaavan virkistysaluemerkintä Eteläpuiston kohdalla turvasi alueen kiistatta merkittävien arvojen säilymisen ja kehittämisen. Pirkanmaan maakuntakaava 2040 puolestaan mahdollistaa yleispiirteisyydessään yleiskaava- ja asemakaavaratkaisut, jotka joko säilyttävät nämä arvot tai hävittävät ne. Samaan aikaan vireillä olleet Tampereen keskustan strateginen yleiskaava sekä Eteläpuiston ja lähialueen asemakaavan aineisto osoittavat tämän aukottomasti. Kun Pirkanmaan liitto on kannanotoissaan ja lausunnoissaan todennut, että liitteen 2 mukainen asemakaavaehdotus on hyväksytyn maakuntakaavan mukainen, kaava epäilyksettä mahdollistaa historiallisesti arvokkaan, valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön lukeutuvan Eteläpuiston ylätasanteen hävittämisen. Rantavyöhykkeelle kohdistuvat viher- ja virkistyskäyttöä painottavat suunnittelumääräykset eivät tätä estä, ne vain suuntaavat huomion toisaalle.

Se, että maakuntakaavan suunnittelumääräykset edellyttävät myös maisema- ja kulttuuriympäristöarvojen huomioon ottamista, osoittautuu kuntakaavojen näkökulmasta tarkasteltuna juuri sellaiseksi ristiriitaiseksi kaavamääräykseksi, johon valituksessamme viitataan. Kokonaisuutena arvioiden kyseessä on määräys, jonka ei ole tarkoitettukaan toteutuvan.

Kun maakuntakaava toteutuu nimenomaan kuntakaavoituksen kautta, samaan aikaan samalle alueelle laadittavat yleis- ja asemakaavat ovat otettavissa huomioon arvioitaessa, mitä maakuntakaava mahdollistaa ja minkä arvojen säilyttämistä ja kehittämistä se turvaa. Tulkintaa vahvistavat samaan aikaan maakunnan liiton näistä kuntakaavoista esittämät kannanotot. Kyseessä eivät ole valittajien perusteettomat arvailut vaan aukottomaan asiakirjanäyttöön perustuvat tosiseikat.

Hallinto-oikeus toteaa myös: *"Kaavaselostus tai sen liitteet (maakuntakaavan vaikutusten arviointi ja liitekartat) eivät ole kaavan osia eikä niillä ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Kaavaselostuksen mahdollisilla puutteilla ei siten ole merkitystä kaavan laillisuutta arvioitaessa. Kaavan sisältö ei ole valituksessa väitetyin tavoin epäselvä sen vuoksi, että sitä on tarkemmin selostettu tai perusteltu kaavaselostuksessa tai sen liitteissä tai sillä perusteella, että kaavamerkinnoista on laadittu aihealueittain vielä erilliset kartat kaavaselostuksen liitteeksi."*

Kun asiaa tarkastellaan maakuntakaavan muutoksena, kaavaselostuksessa tai missään muissakaan asiakirjoissa ei ole perusteltu virkistysaluevarauksen poistamista Eteläpuiston kohdalla muutoin kuin maakuntakaavan yleispiirteisyydellä. Kyseessä ei ole pelkästään kaavaselostuksen puute vaan muutospäätöksen perustelemattomuus. Hallintolaki edellyttää päätöksen perustelemista. Kaavoitusmenettelyssä on katsottu, että perustelu voi sisältyä myös suunnitelmaan, käytännössä kaavaselostukseen. Muutos on jäänyt perustelematta ja sen vaikutukset arvioimatta. Kyseessä ei ole kaavaselostuksen anteeksi-

annettava puute vaan hyväksymiskäsittelyyn liittyvä menettelyvirhe. Hallinto-oikeus on jättänyt asian tältä kannalta tutkimatta.

Vastineessaan hallinto-oikeudelle Pirkanmaan liitto puolustelee viheraluemerkinnän poistamista Eteläpuistosta merkintätekniikan kehittymisellä (vastineen sivut 34-36) ja esittää kartoin neljä muuta kohdetta, jossa kapea viheraluemerkintä on korvattu viheryhteyttä tarkoittavalla merkinnällä. Tällä kohtaa Pirkanmaan liitto johtaa jälleen huomion pääasiasta sivuun: viheryhteyksmerkintä mahdollistaa Eteläpuiston rantavyöhykkeen kehittämisen virkistyskäytön ehdoin mutta ei turvaa olemassa olevan yli satavuotiaan ylätasanteen puiston säilyttämistä. Liiton esittämissä muissa neljässä tapauksessa tilanne ei ole lainkaan sama. On selvää, että kaavamerkinnot ja -määräykset on kussakin kohteessa sovittava sen olemassa oleviin arvoihin, olosuhteisiin ja kehittämistavoitteisiin.

Päätöksessään hallinto-oikeus katsoo, että kaavaa ei voida kumota yksinomaan sillä perusteella, että valittajien käsityksen mukaan alueelle olisi tullut laatia kaava, joka olisi tarkemmin ohjannut toteuttamaan jotakin tiettyä valtakunnallista alueidenkäyttötavoitetta yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa.

Valituksessa ei ole vaadittu kaavan kumoamista yksinomaan tällä perusteella. On todettu, ettei kaava kokonaisuutena arvioiden tällä kohtaa täytä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 9 §:n mukaista maankäytön ohjaustarvetta. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon se, mitä kaava mahdollistaa ja mitä se ei turvaa. Tulkinnassa on perusteltua tukeutua siihen, mitä liitto ja sen edustajana maakuntakaavoitusjohtaja Karoliina Pöntys-Laakkonen ovat eri yhteyksissä lausuneet. Hallinto-oikeus on jättänyt tämän kokonaisarviointin tekemättä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Edellä lausutun perusteella katsomme, että:

Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 hyväksymispäätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun

- maakuntavaltuuston puheenjohtaja ja maakuntakaavoitusjohtaja ovat osallistuneet esteellisenä kaavan valmisteluun ja hyväksymiskäsittelyyn;
- kaavaehdotuksen nähtävilläpito ei täytä maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 12 §:n vaatimuksia sähköisen aineiston heikon laadun ja korjauksia vaatineiden puutteiden vuoksi osin vajaan nähtävilläpitoajan johdosta;
- muistutusten käsittelyyn ja niihin annettuun perusteltuun kannanottoon liittyy vakavina menettelyvirheenä pidettäviä puutteita;
- kaavan käsittelyn ja hyväksymismenettelyn yhteydessä on poikettu hyvän hallinnon periaatteista esittämällä tarkoitushakuisesti valitun kaavaratkaisun myönteisiä puolia korostavaa ja kielteisiä vaikutuksia vähättelevää argumentointia, mikä on vastoin maankäyttö- ja rakennuslain ja hallintolain keskeisiä periaatteita.

Maakuntakaavan hyväksymispäätös on lainvastainen, koska

- kaava ei täytä maakuntakaavan sisältövaatimuksia;

- kaavaselostus ei täytä maakuntakaavan selostukselle asetettuja vaatimuksia;
- kaavakartan ja lukuisien liitekarttojen yleispiirteisyyden, ristiriitaisuuden ja vaikeatulkintaisuuden johdosta kaava ei täytä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 9 §:n mukaista maankäytön ohjaustarvetta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on tutkinut valituksemme lainsäätäjän tarkoitusta suppeammasta näkökulmasta ja osin virheelliseen laintulkintaan perustuen. Hallinto-oikeuden päätös tulee tästä syystä kumota ja hyväksyä valituskirjelmässämme 9.5.2017 esitetty vaatimus maakuntakaavan hyväksymispäätöksen kumoamisesta ainakin Tampereen Eteläpuiston siltä osalta, joka Pirkanmaan 1. maakuntakaavassa on osoitettu virkistysalueeksi

ALLEKIRJOITUKSET

Tampereella 21.6.2018

Eläköön Eteläpuisto ry

Rauli Virta
hallituksen puheenjohtaja

Eeva Leino
hallituksen varapuheenjohtaja

Suomen luonnonsuojeluliiton Tampereen yhdistys ry (entinen Tampereen ympäristönsuojeluyhdistys ry)

Antti Putaja
puheenjohtaja

Jenni Hakanen
sihteeri

Tampereen kasvitieteellinen yhdistys

Matti Kääntönen
puheenjohtaja

Esa Kalska
sihteeri

Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan luonnonsuojelupiiri ry

Heikki Toivonen
puheenjohtaja

Juho Kytömäki
sihteeri

LIITTEET

- 1 Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 23.5.2018 N:o 18/0191/2
- 2 Alue, jota valitus koskee
- 3 Pirkanmaan 1. maakuntakaava, Eteläpuiston asemakaavaehdotus

Liite 2 Kartta

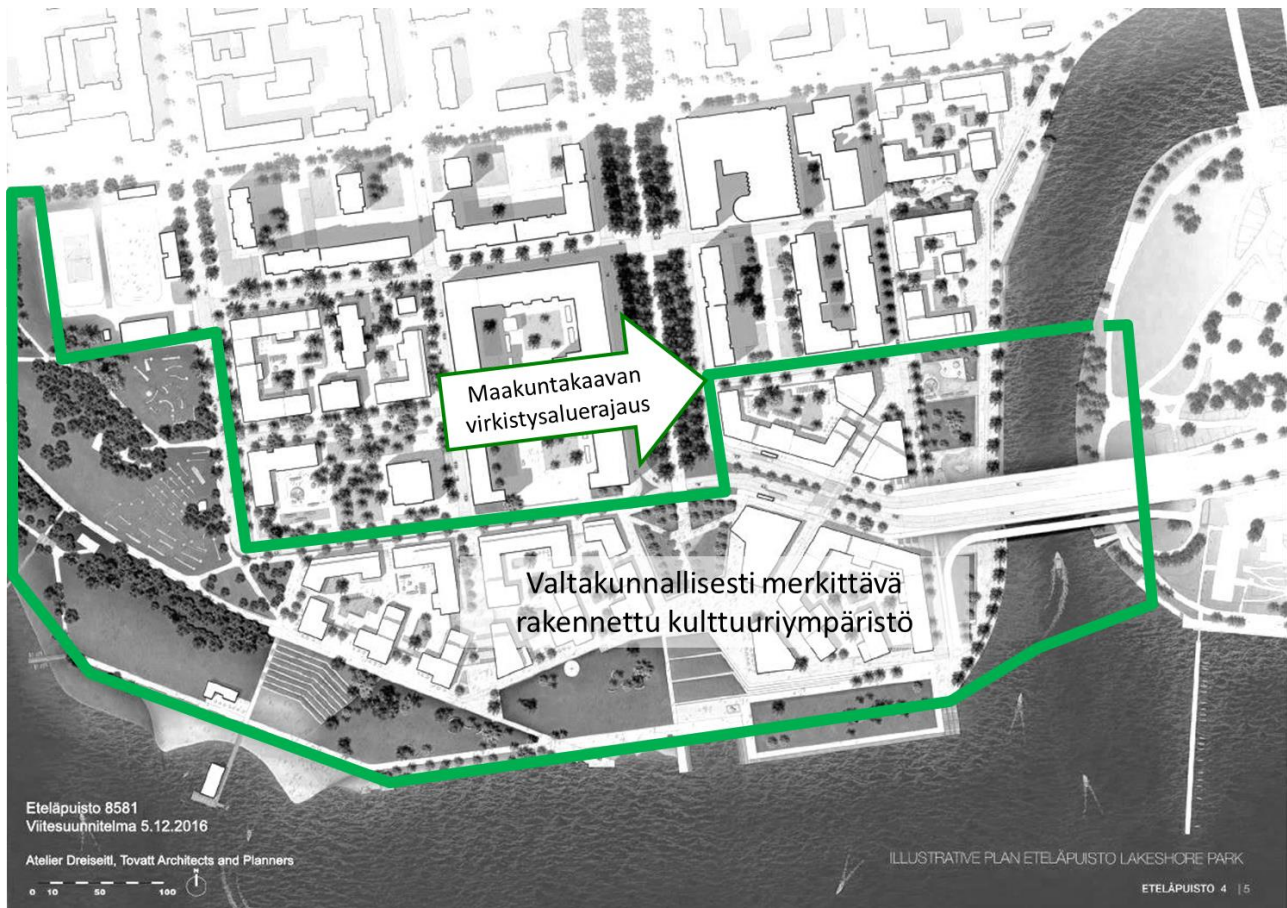
Pirkanmaan maakuntakaava 2040

Valituksen kohteena olevan alueen raja, Tampereen Eteläpuisto



Liite 3 Kartta

Pirkanmaan 1. maakuntakaavan virkistysaluerajaus Eteläpuiston ja lähiympäristön asemakaavaehdotus, viitesuunnitelma



Eteläpuiston ja lähiympäristön asemakaavaehdotus 5.12.2016

Rakennusoikeutta osoitettu Pirkanmaan 1. maakuntakaavan mukaiselle virkistysalueelle

Asuinrakennuksille	78 400	k-m ²
Liike- ja toimistorakennuksille	15 950	k-m ²
Yleisille rakennuksille	8 450	k-m ²
Yhteensä	102 800	k-m²