

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

## Kantelu

Eeva Karonen on kannellut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon 11.4.2022 saapuneella kirjeellä Ruoveden kunnan ympäristölautakunnan, kunnanhallituksen ja valtuuston menettelystä Ruoveden Ruhalaan suunniteltuun tuulivoimahankkeeseen liittyvässä päätöksenteossa, tiedottamisessa ja kuntalaisten mielipiteiden huomioon ottamisessa. Kantelun mukaan kunnassa ei ole riittävästi vakituisia viranhaltijoita tekemään näin kauaskantoisia päätöksiä, eikä kunta ole tiedottanut kuntalaisiaan hankkeen etenemisestä tai järjestänyt yleisötilaisuuksia. Alueen asukkaista koostuva ryhmä on toimittanut kunnan ympäristölautakunnalle avoimen kirjeen hanketta koskevista huolista, mutta ympäristölautakunta ei ole käsitellyt kirjettä. Kantelija on kysynyt kunnasta, miksi kirjettä ei ole käsitelty, mutta ei ole saanut kysymykseensä vastausta. Kantelussa tuodaan esiin myös ympäristölautakunnan ja kunnanhallituksen puheenjohtajien mahdollisia jääviysongelmia.

Kantelun liitteenä on 13.3.2022 päivätty Ruoveden ympäristölautakunnalle osoitettu avoin kirje.

## Selvitykset

Ruoveden kunnan rakennustarkastaja Janne Westerholm on 29.4.2022 toimittanut aluehallintovirastolle lausunnon asiassa.

Aluehallintovirasto on lisäksi hankkinut Ruoveden kunnan internetsivuilta ympäristölautakunnan ja kunnanhallituksen kokousten pöytäkirjoja sekä Ruoveden Ruhalan Murskemäen tuulivoimapuiston osayleiskaavaa ja yleiskaavan muutosta koskevan 21.9.2022 päivätyn osallistumis- ja arviointisuunnitelman.

## Aluehallintoviraston ratkaisu ja perustelut

### Ratkaisu

Aluehallintovirasto katsoo, ettei kantelussa esitetyn perusteella ole syytä epäillä Ruoveden kunnan toimineen asiassa lainvastaisesti.

Asia ei anna aluehallintovirastolle aihetta enempiin toimenpiteisiin. Kantelun käsittely aluehallintovirastossa päättyy.

## Perustelut

### *Tuulivoimarakentamista koskeva päätöksenteko, tiedottaminen ja yhteydenottoihin vastaaminen*

Kantelun mukaan Ruoveden Ruhalaan on suunnitteilla viisi tuulivoimalaa, joiden korkeus tulisi olemaan 300 metriä. Kantelun mukaan näin korkeita tuulivoimaloita ei vielä ole eikä niiden ympäristö- ja terveyshaitat ole tiedossa. Kunnasta on kantelun tekohetkellä puuttunut kunnanjohtaja, hallintopäällikkö, tekninen johtaja ja elinkeinopäällikkö. Kunnassa ei ole ollut riittävästi vakituisia viranhaltijoita tekemään näin kauaskantoisia päätöksiä. Lautakunnat ovat vieneet hanketta eteenpäin kiireellä ja ilman, että asiasta on tiedotettu kuntalaisia. Kuntalaisten tiedonsaanti on ollut asiassa muutaman lehtikirjoituksen ja lautakuntien pöytäkirjojen varassa, ja esimerkiksi mökkiläiset on jätetty pimentoon. Kantelun mukaan ainoa tiedossa oleva tilaisuus on ollut tuulivoimayhtiö ABO Wind Oy:n järjestämä.

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on myös tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Kuntalain tiedottamissäännöstä täydentää yksittäisen asian vireelläolosta ilmoittamista koskeva hallintolain 41 §. Pykälän mukaan, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Kuntalain ja hallintolain yleisten säännösten lisäksi kaavoitusmenettelystä, kaavoituksesta tiedottamisesta sekä osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta kaavan valmistelussa säädetään tarkemmin maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Maankäyttö- ja rakennuslain (jälj. MRL) tavoitteena on sen 1 §:n mukaan turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Lain 6 §:n mukaan kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen.

MRL 62 §:n 1 momentin mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työnteekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

MRL 63 §:n 1 momentin mukaan kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista.

MRL 63 §:n 3 momentin mukaan kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnitellusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelyistä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (jälj. MRA) 30 §:n 1 momentin mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä tarkoitettu tilaisuuden varaaminen osallisille mielipiteensä esittämiseen kaavaa valmisteltaessa voidaan tehdä asettamalla valmisteluaineisto nähtäville ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti taikka erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla. Tässä yhteydessä voivat mielipiteensä esittää myös muut kunnan jäsenet. Pykälän 2 momentin mukaan tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetulla, osallisten tiedonsaannin kannalta toimivalla tavalla. Jollei muuta tiedottamista pidetä asian laatu huomioon ottaen sopivana, asiasta on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Ilmoitus on kuitenkin aina julkaistava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Pykälän 3 momentin mukaan kaavoituksen vireilletulosta ilmoittamiseen noudatetaan soveltavin osin, mitä edellä 2 momentissa säädetään tiedottamisesta.

Aluehallintovirasto toteaa, että kantelussa on kyse maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:n mukaisesta tuulivoimayleiskaavasta, joka laaditaan ohjaamaan suoraan tuulivoimarakentamista kyseisellä alueella. Kaavoituksessa selvitetään rakentamisen ja tuulivoimaloiden toiminnan vaikutuksia ihmisille, luonnolle, rakennetulle ympäristölle, luonnonvaroihin, maisemaan, maanomistajiin sekä muihin elinkeinoihin.

Tuulivoimaosayleiskaavoitus voidaan aloittaa esimerkiksi tuulivoimahankkeeseen ryhtyvän tai maanomistajan aloitteesta. Ruoveden kunnan internetsivuilta löytyvän ympäristölautakunnan kokouksen 17.3.2022 § 17 pöytäkirjan perusteella ABO Wind Oy on 7.2.2022 jättänyt Ruoveden kunnalle hakemuksen tuulivoimaosayleiskaavan laatimisen aloittamisesta Ruhalan Murskemäen alueella. Hankkeesta on laadittu esiselvitys, joka on valmistunut vuonna 2021. Ympäristölautakunta on kokouksessaan 17.3.2022 ja kunnanhallitus kokouksessaan 28.3.2022 § 296 hyväksynyt kaavahankkeen käynnistämisen.

Aluehallintovirasto toteaa, että kunta vastaa alueensa kaavoituksesta. Kunnalla on itsehallintoonsa kuuluva laaja harkintavalta päättää, aloittaako se tuulivoimaosayleiskaavoituksen alueellaan vai ei. Kantelun tekohetkellä huhtikuussa 2022 Ruoveden kunta on päättänyt aloittaa kaavoitusmenettelyn. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei säädetä, että kunnan tulisi nimenomaisesti tiedottaa tai kuulla kuntalaisia ennen kaavoituksen vireilletuloa. Vireilletulon jälkeen kaavoitus alkaa suunnittelulla ja MRL 63 §:n mukaisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) laatimisella. Suunnitelmassa tulee esittää, miten osallistuminen ja muu vuorovaikutus järjestetään kyseessä olevan kaavoitushankkeen edetessä. MRA 30 §:n mukaisesti kunnan tulee ilmoittaa kaavoituksen vireilletulosta ja OAS:sta.

Ruoveden kunnan internetsivuilta löytyvän ympäristölautakunnan kokouksen 29.9.2022 § 68 pöytäkirjan mukaan ympäristölautakunta on hyväksynyt Murskemäen tuulivoimahankkeen osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) ja päättänyt asettaa osallistumis- ja arviointisuunnitelman nähtäville 30 päivän ajaksi mielipiteiden ja lausuntojen pyytämistä varten.

Ruoveden kunnan internetsivuilta löytyvässä Ruoveden Murskemäen tuulivoimapuiston osayleiskaavaa ja yleiskaavan muutosta koskevassa 21.9.2022 päivätyssä osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa (OAS) todetaan hankkeen etenemisestä seuraavaa: "Alustavan aikataulun mukaan Murskemäen tuulivoimapuiston osayleiskaavaa koskeva osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä tuulivoimahankkeen YVA-ohjelma on tarkoitus asettaa nähtäville lokakuussa 2022. Alustavan aikataulun mukaan Murskemäen tuulivoimapuiston osayleiskaavaluonnos sekä YVA-selostus asetetaan nähtäville keväällä 2023. Osayleiskaavaehdotus valmistellaan kaavaluonnoksen ja YVA-selostuksesta saadun perustellun päätelmän jälkeen syksyllä 2023, jolloin osayleiskaavaehdotus tulisi nähtäville syksyllä 2023 ja osayleiskaavan hyväksymiskäsittely olisi Ruoveden kunnanvaltuustossa keväällä 2024."

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaan vuorovaikutus- ja osallistuminen alueen osayleiskaavoitukseen tapahtuu yleisötilaisuuksissa, mielipiteen toimittamisella kaavaluonnoksesta ja muusta valmisteluaineiston nähtävillä olon aikana, muistutuksen kirjoittamisella kaavaehdotuksesta nähtävillä olon aikana, sekä ottamalla suoraan yhteyttä kunnan tai konsultin edustajaan. Ruoveden tuulivoimapuiston osayleiskaavan vaiheista, sisällöstä, yleisötilaisuuksista, mahdollisuuksista mielipiteen esittämiseen sekä luonnoksen ja ehdotuksen nähtävillä olosta tiedotetaan ilmoituksina, kuulutuksina ja tiedotteina sanomalehdissä sekä Ruoveden kunnan internetsivuilla. Viralliset kuulutukset julkaistaan Ruovesi-lehdessä. Osayleiskaavan kaavaluonnoksen ja kaavaehdotuksen nähtävillä asettamisesta ilmoitetaan kirjeitse kaava-alueen maanomistajille. Kaikista kaavan kuulemis- ja päätöksentekovaiheista ilmoitetaan Ruoveden internetsivuilla sekä Ruovesi -paikallislehdessä. Kaava-aineistot ovat nähtävillä Ruoveden kunnan internetsivuilla sekä Ruoveden kirjastossa.

Edellä todetuilla perusteilla aluehallintovirastolla ei ole syytä epäillä, että Ruoveden kunta olisi laiminlyönyt asiassa kaavoitukseen liittyvää tiedotus- tai vuorovaikutusvelvollisuuttaan. Kunta on ilmoittanut kaavoituksen vireilletulosta Ruovesi-lehdessä ja kunnan internetsivuilla. Kaavoituksen vireilletulon jälkeen on laadittu MRL 63 §:ssä edellytetty suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä. Lainsäädännön perusteella kunnalla on harkintavaltaa siinä, missä laajuudessa ja millä tavalla se tiedottaa vireillä olevista asioista. Laissa ei esimerkiksi edellytetä yleisötilaisuuksien järjestämistä.

Aluehallintovirasto toteaa, että alueen maanomistajilla ja asukkailla on ollut mahdollisuus saada tietoa kaavoituksen vireilletulosta ja etenemisestä, osallistua kaavan valmistelun eri vaiheisiin sekä lausua asiassa mielipiteensä. Ruhalan tuulivoimakaavoitusprosessi on edelleen kesken. Kaavaluonnoksen ja kaavaehdotuksen nähtävillä olosta tullaan OAS:n mukaan tiedottamaan paikallislehdessä ja kunnan internetsivuilla sekä kaava-alueen maanomistajia kirjeitse. MRL 65 §:n mukaan kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville, ja kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiasta. OAS:sta ilmenevän hankkeen tavoiteaikataulun mukaan osayleiskaavaehdotus tulisi nähtäville syksyllä 2023.

Kantelun mukaan ympäristölautakunta ei ole käsitellyt Ruhalan asukkaista koostuneen ryhmän ympäristölautakunnalle osoittamaa 13.3.2022 päivättyä avointa kirjettä kokouksessaan. Kantelija on kertonut kysyneensä ympäristölautakunnan puheenjohtaja Paula Raiviolta, miksi kirjettä ei ole käsitelty. Raivio on välittänyt viestin rakennustarkastaja Janne Westerholmille, joka ei myöskään ole vastannut kysymykseen. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan kantelija on tyytymätön siihen,

ettei kirjettä käsitelty ympäristölautakunnan kokouksessa 17.3.2022, jossa lautakunta päätti osaltaan kaavahankkeen käynnistämisen hyväksymisestä.

Aluehallintovirasto on pyytänyt rakennustarkastaja Janne Westerholmilta lausunnon siitä, millä tavalla kantelussa mainittu ympäristölautakunnalle osoitettu kirje on käsitelty, sekä siitä, onko kantelijan yhteydenottoon ja kysymykseen vastattu. Westerholmin lausunnon mukaan kyseinen kirje on toimitettu kunnan kirjaamoon 22.3.2022, joten se ei ole voinut ehtiä 17.3.2022 pidettyyn kokoukseen. Lausunnon mukaan kirje on jaettu ympäristölautakunnan jäsenille kokouksessa 31.3.2022 ja merkitty tiedoksi § 32 mukaisesti muiden tuulivoimahanketta koskevien kirjeiden ohella.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Aluehallintovirasto toteaa, ettei esimerkiksi kunnan jäsenellä kuitenkaan ole lakiin perustuvaa oikeutta saada kirjettä käsiteltäväksi esimerkiksi tietyssä kokouksessa tai tietyllä tavalla. Lausunnon sekä Ruoveden kunnan internetsivuilta löytyvän ympäristölautakunnan kokouksen 31.3.2022 pöytäkirjan § 32 perusteella kantelussa tarkoitettu ympäristölautakunnalle osoitettu kirje on jaettu tiedoksi ympäristölautakunnalle. Ympäristölautakunnan harkinnassa on ollut, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy sille osoitetun kirjeen perusteella. Aluehallintovirastolla ei ole kantelun perusteella syytä epäillä Ruoveden kunnan menetelleen asiassa lainvastaisesti.

Kantelussa ja siihen annetussa lausunnossa esitetään erilaiset näkemykset siitä, onko kantelijan kysymyksiin vastattu. Westerholmin lausunnon mukaan kantelijan henkilökohtaisesti sähköpostilla esittämiin kysymyksiin on vastattu suoraan asianomaiselle. Selvityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, kuka on vastannut kantelijan kysymyksiin ja milloin. Aluehallintoviraston kanteluiden käsittely perustuu kirjallisiin selvityksiin, eikä aluehallintovirastolla ole kantelumenettelyssä keinoja selvittää asiaa tarkemmin.

Aluehallintovirasto kuitenkin korostaa, että kunnan tulee aktiivisesti ja ymmärrettävällä tavalla tiedottaa kunnassa valmistelussa olevista asioista sekä siitä, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kuntalain sääntely velvoittaa kuntaa tiedottamaan vireillä olevista asioista niin, että päätöksiin voi vaikuttaa niiden valmisteluvaiheessa. Tiedot kunnassa käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista tulee olla helposti saatavilla esimerkiksi kunnan internetsivuilla. Asian valmistelusta vastaavien henkilöiden yhteystiedot täytyy olla helposti löydettävissä, ja valmistelijoille täytyy voida esittää kysymyksiä. Kunnan viranhaltijalla on hallintolain 8 §:n perusteella velvollisuus antaa toimivaltansa rajoissa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa, sekä vastata kohtuullisessa ajassa

asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Aluehallintovirasto ei kantelumenettelyssä ota kantaa kaavoituksen tai tuulivoimarakentamiseen liittyvien päätösten lainmukaisuuteen. Toimivalta yleiskaavan hyväksymiseen on MRL 37 §:n mukaan kunnanvaltuustolla. Kunnanvaltuuston mahdolliseen päätökseen tuulivoimaosayleiskaavan hyväksymisestä on mahdollista hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin.

### *Esteellisyys*

Kantelun mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja Marcus Hackman on yksityishenkilönä kirjoittanut paikallislehteen mielipidekirjoituksen ja jäävänyt itsensä päätöksenteosta. Kantelijan mukaan ei ole hyvän hallintotavan periaatteiden mukaista ensin kertoa oma mielipiteensä ja sen jälkeen jäävästä itsensä.

Aluehallintovirasto toteaa, että jokaisella on perustuslain 12 §:ssä turvatulla tavalla oikeus ilmaista mielipiteensä. Kunnanhallituksen puheenjohtaja on arvioinut olevansa esteellinen ja jäävänyt itsensä kunnanhallituksen päätöksenteossa. Kunnanhallituksen puheenjohtajan menettely ei voida katsoa olevan hyvän hallintotavan vastaista.

Kantelun mukaan ympäristölautakunnan puheenjohtajan aviopuoliso on hankkeen maanomistajan isän yhtiökumppani, ja puheenjohtajalla on selkeä jääviysongelma. Ympäristölautakunnan puheenjohtaja ei ole kuitenkaan jäävänyt itseään päätöksenteossa.

Hallintolain 27 §:n mukaan monijäsenisen toimielimen jäsen ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Esteellisyysperusteista säädetään hallintolain 28 §:ssä. Hallintolain 29 §:n mukaan monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin.

Kantelussa ei yksilöidä tarkemmin, minkä päätöksen tai päätösten teossa ympäristölautakunnan puheenjohtaja on kantelijan käsityksen mukaan ollut esteellinen. Kantelussa ei yksilöidä tarkemmin myöskään esteellisyysperustetta. Aluehallintovirasto toteaa, ettei ympäristölautakunnan puheenjohtajan voida katsoa yleisesti olevan esteellinen käsittelemään mitään tuulivoimarakentamiseen liittyvää asiaa kantelussa esitetyllä perusteella. Kunnan monijäsenisen toimielimen, kuten ympäristölautakunnan, tulee arvioida jäsenensä esteellisyys kulloinkin käsiteltävänä olevan asian osalta erikseen. Viime kädessä päätöksentekijän esteellisyys ja päätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa muutoksenhaussa arvioitavaksi.



## Sovelletut säännökset

Kuntalaki (410/2015) 10 §, 29 §  
Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 1 §, 6 §, 62 §, 63 §, 65 §, 77 a §  
Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) 30 §  
Hallintolaki (434/2003) 8 §, 9 §, 27–29 §, 41 §, 53 b §  
Suomen perustuslaki (731/1999) 12 §, 21 §

## Muutoksenhaku

Tähän päätökseen ei hallintolain (434/2003) 53 d §:n perusteella voi hakea valittamalla muutosta.

## Lisätiedot

Lakimies Jenni Mustonen, puhelin 0295 018 839, jenni.mustonen@avi.fi.

Oikeusturvayksikön päällikkö,  
lakimies Kristian Dahl

Lakimies Jenni Mustonen

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

## Salassapito

Päätös on julkinen.

## Jakelu

Eeva Karonen (tiedoksi rakennustarkastajan antama selvitys)

Ruoveden kunta, rakennustarkastaja Janne Westerholm

## Suoritemaksu

Päätös on maksuton.

LÄNSI- JA SISÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

Postiosoite: PL 5, 13035 AVI

Puhelinvaihe: 0295 016 000

kirjaamo.lansi@avi.fi | <http://www.avi.fi/>



Tämä asiakirja LSSAVI/6712/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/6712/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Mustonen Jenni 26.05.2023 10:49

Ratkaisija Dahl Kristian 26.05.2023 10:51