

**ASIA**

Asemakaavan muutoshakemuksen käsittelyaika

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 31.8.2016 osoittamassaan kirjoituksessa Espoon kaupungin menettelyä asemakaavan muutoshakemuksen käsittelyyn liittyvässä asiassa. Hän kertoo jättäneensä Espoon kaupungille tonttiliittymiä ja tonteille kulkua koskevan asemakaavan muutoshakemuksen elokuussa 2010, eikä hakemusta ollut kantelun tekemisen aikaan vielä kukaan ratkaistu. Kantelija pitää hakemuksen käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä. Hän kertoo lisäksi, että kaupungin eri viranhaltijat ovat olleet häneen yhteydessä useita kertoja puhelimitse ja ”vaatineet hakemuksen vetämistä pois”. Vaatimuksia on kantelijan mukaan ”sävytetty uhkailulla erilaisista haitoista”, mm. soran tuomisesta tonttiliittymään siten, että kulku tontille estyy.

SELVITYS

Espoon kaupungin kaupunkisuunnittelujohtaja on antanut 17.1.2017 päivätyn selvityksen. Kaupunki on pyynnöstä toimittanut oikeuskanslerinvirastoon nähtäväksi kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksen 12.4.2017.

VASTINE

Kantelija on antanut 14.3.2017 päivätyn vastineen.

RATKAISU**Arviointi**

Kantelijan hakemus asemakaavan muuttamiseksi koskee kevyen liikenteen väylän muuttamista tontille ajon sallivaksi korttelin tonteille 1 ja 2 (X-tie 3–5, Espoo).

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään 10.12.2012 (OKV/1727/1/2010) arvioinut asemakaavan muutoshakemuksen käsittelyaikaa. Kaavoitushakemuksen käsittely oli tapauksessa kestänyt kaikkinaensa lähes kolme vuotta, mikä oli kauemmin kuin aiemmat asemakaavamuutokset samalla alueella. Asiassa ei kuitenkaan voitu katsoa kunnan tai sen viranhaltijoiden tarkoituksellisesti viivästyttäneen kaavan etenemistä, ja asemakaava-asia oli koko ajan vaiheittain edennyt kunnan eri elimissä. Kaavamuutosta ja siihen liittyvää korvausta oli käsitelty mm. kunnan kaavoituksen ja maankäytön kuukausikokouksissa useita kertoja. Asianomainen lautakunta oli jo hyväksynyt kaavamuutosluonnoksen ja asettanut suunnitteluaineiston nähtäville, mutta korvaussopimukseen liittyvien seikkojen vuoksi asia oli vielä palannut em. kuukausikokoukseen ennen kuin lautakunta hyväksyi kaavaehdotuksen ja lopulta kaavamuutoksen.

Päätöksellään 28.3.2006 (OKV/520/1/2005) apulaisoikeuskansleri on antanut kaupungin tekniselle virastolle huomautuksen asemakaavan muutoshakemuksen puutteellisen käsittelyn johdosta, kun hakemusta ei ollut käsitelty kaupungin toimielimissä lain edellyttämin tavoin. Kantelija oli tehnyt asemakaavan muutoshakemuksen kaupunginhallitukselle vuonna 1991, eikä kaupunki ollut vielä vuonna 2006 vastannut hänen muutoshakemuksensa huolimatta siitä, että hän oli kirjallisesti ja suullisesti muistuttanut hakemuksen olemassaolosta.

Totean, että lainsäädännössä ei ole määritelty kaava-asioiden käsittelyaikoja. Oikeus hakemuksen asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn on kuitenkin yksi keskeisiä oikeusturvan takeita. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasa-arvoisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa Espoon kaupunki selittää kaavamuutoshakemuksen pitkää käsittelyaikaa asemakaavainsinöörin vakanssin useilla henkilövaihdoksilla ja sillä, että suunnittelualueella oli samanaikaisesti vireillä useita vastaavia kaavamuutoshakemuksia, joten näiden kohdalla haluttiin selvittää yhtenäinen ja johdonmukainen linja ennen päätösten tekemistä.

Espoon kaupunkisuunnittelujohtajan selvityksen mukaan ennen tammikuuta 2013 asemakaavainsinööri oli yhdessä liikennesuunnittelun ja aluearkkitehdin kanssa todennut, ettei haettua kaavamuutosta voida lähteä toteuttamaan, sillä ajoyhteyden salliminen kevyen liikenteen väylän kautta on turvallisuusriski. Lisäksi ajoyhteydet tonteille on ollut mahdollista toteuttaa asemakaavan mukaisesti. Tammikuun 2013 jälkeen, asemakaavainsinöörin vaihduttua, käytiin laajempaa keskustelua vastaavista ajoyhteyden kevyen liikenteen väylälle sallivista kaavamuutoshakemuksista yhdessä asemakaavayksikön ja liikennesuunnitteluksikön välillä. Yhteinen kanta selvityksen mukaan oli, että ajoyhteyttä kevyen liikenteen väylän kautta ei ole perusteltua

sallia, mikäli voimassa oleva asemakaava mahdollistaa muun ajoyhteyden tontille. Asemakaavainsinööri oli selvityksen mukaan aloittanut kielteisen vastauksen valmistelun haettuihin asemakaavamuutoksiin. Hänen keväällä 2014 aloittanut sijaisensa otti yhteyttä puheena olevien kaavamuutosten hakijoihin, ja hakijoiden kanssa käytiin läpi syyt, joiden vuoksi hakemusta oltaisiin valmistelemissa kielteisenä. Hakijoille annettiin selvityksen mukaan mahdollisuus peruuttaa hakemus, mutta kantelija ei ollut halunnut peruuttaa hakemustaan. Syksyllä 2014 se päätettiin valmistella kielteisenä. Käsittely jäi selvityksen mukaan kuitenkin kesken useiden henkilövaihdosten ja muiden priorisoidujen työtehtävien takia.

Selvityksessä todetaan, että kaupungin tarkoituksena ei ole ollut painostaa hakemuksen peruuttamiseen, vaan antaa mahdollisuus perua hakemus, jolloin hakijalta ei peritä päätösmaksua. Rakennuslupaa haettaessa X-tietä ei ollut vielä rakennettu. Rakennuslupapäätökseen on kirjattu, että ”kun asemakaavan mukainen X-tie-niminen katu on rakennettu, tulee tontille ajo järjestää asemakaavan mukaisesti”. Kaupunkisuunnittelujohtajan mukaan kaupunkisuunnittelukeskus tarkentaa ja selkeyttää asemakaavamuutoksen käsittelyä koskevaa ohjeistusta siten, että jatkossa vastaavat asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa ja asiakasta informoidaan riittävästi. Selvityksen mukaan kantelijan hakemus on tammikuussa 2017 ollut valmistelussa, ja asia vietään päätettäväksi alkuvuodesta 2017.

Espoon kaupungilta 19.7.2017 saadun tiedon mukaan kantelijan hakemus on käsitelty kaupunkisuunnittelulautakunnassa 12.4.2017. Lautakunta päätti ilmoittaa hakijalle (kantelijalle), ettei hakemus anna aihetta asemakaavan muuttamiseen, koska ehdotettu muutos vaarantaa kevyen liikenteen väylän turvallisuuden. Hakijalta päätettiin samalla kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksen 14.11.2007 (§ 32) mukaisesti periä 300 euroa kielteisestä päätöksestä. Espoon kaupungin antaman tiedon mukaan päätös on lainvoimainen.

Totean, että kiinteistön omistajalla on maankäyttö- ja rakennuslain säännösten perusteella oikeus tehdä aloite asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta. Päätösvalta asemakaavan laatimisesta ja muuttamisesta on kunnalla. Kaavan laadinta on monivaiheinen suunnittelu-, vuoro- vaikutus- ja päätöksentekoprosessi, jolle maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) antaa yleiset puitteet. Kunnalla on suhteellisen suuri harkintavalta kaavan sisällöstä. Kunnan päätöksentekoa sitovat ja harkintavaltaa rajaavat paitsi MRL:n säännökset, myös mm. yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Oikeus kaavamuutoshakemuksen käsittelyyn kohtuullisessa ajassa voidaan johtaa perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksestä ja hallintolain 23 §:stä, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Näkemykseni mukaan Espoon kaupunki ei ole käsitellyt kantelijan asiaa ilman aiheetonta viivytystä eikä kohtuullisessa ajassa. Kaupunki ei selvityksessään ole esittänyt oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita sille, että kantelijan asemakaavamuutosta koskevan hakemuksen käsittely on kestänyt lähes 6 vuotta ja 8 kuukautta (26.8.2010 – 12.4.2017). Kaupungin selvityksestä ei käy ilmi, että päätöstä kantelijan hakemukseen olisi konkreettisesti valmisteltu ennen kevättä 2017, jolloin kantelija oli jo tehnyt kantelun oikeuskanslerinvirastoon asiansa käsittelyn kohtuuttomaksi katsomastaan viivästymisestä. Asiassa saadun selvityksen perusteella näyttää siltä, että kantelijan hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavat linjaukset ovat olleet valmiina viimeistään keväällä 2014 eli yli kolme ja puoli vuotta sitten. Espoon kaupungin selvityksestä ei käy ilmi, että asiassa olisi tämän jälkeen tehty mitään uusia toimenpiteitä tai käyty neuvottelua. Katson, ettei pelkästään henkilöstövaihdoksilla voida oikeudellisesti kestäväällä tavalla perustella hakemuksen vireilläoloa vielä kolme ja puoli vuotta senkin jälkeen, kun edellytykset päätöksenteolle ovat olleet olemassa.

 OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kaupungilla on hallintolain 7 §:stä johtuva velvollisuus järjestää tehtävänsä siten, että vireille tulleet asiat on mahdollista käsitellä ja saattaa päätökseen ilman aiheetonta viivytystä. Velvollisuuden järjestää kaupungin palvelut asianmukaisesti sisältyy myös riittävän tehokas seuranta.

Asiassa on ilmennyt, että kantelijan käyttämä tonttiliittymä, jota koskevan asemakaavamuutos-hakemuksen käsittelystä kantelussa on kysymys, on ollut rakennusaikainen tilapäinen järjestely ennen kuin X-tie on rakennettu. Kantelijan tiedossa on jo rakennuslupavaiheessa ollut, että asemakaavan mukainen ajoliittymä on X-tien puolella. Niiltä osin kuin kantelussa on esitetty kaupungin viranhaltijoiden ”uhkailleen” kantelijaa väliaikaisen liittymän käytön estämisellä tai kustannuksilla toteaa, ettei minulla edellä esitetty huomioon ottaen ole oikeudellisia perusteita katsoa menettelyn olleen lainvastaista tai muuten virheellistä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä esitetyistä syistä annan Espoon kaupunkisuunnittelukeskukselle huomautuksen sen lainlyötyä huolehtia asemakaavan muutoshakemuksen käsittelystä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Lähetän tämän päätökseni tiedoksi Espoon kaupunginhallitukselle.

Pyydän Espoon kaupunkia ilmoittamaan 29.12.2017 mennessä, mihin toimiin kaupunki on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että myös yksityishenkilöiden vireille saattamat kaavamuutosasiat käsitellään asianmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

Oikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
