

**ASIA****Päiväkodin sijoittamista koskevan asian käsittely****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 30.12.2018 osoittamassaan kantelussa kaupungin kaupunkiympäristön toimialan menettelyä ns. paviljonkipäiväkodin sijoittamista koskevassa asiassa. Kaupunkiympäristölautakunnan rakennusten ja yleisten alueiden jaosto on 3.5.2018 § 66 päättänyt sijoittaa päiväkodin asemakaavan mukaiselle tontille. Kaupunkiympäristön toimiala kuitenkin muutti paviljonkipäiväkodin sijaintia ilman uutta jaostokäsittelyä siten, että rakennus päädyttiin sijoittamaan asemakaavan vastaisesti eri tontille.

Kantelu koskee erityisesti alueen asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa päiväkodin sijainnista päättämiseen. Kaupunkiympäristölautakunnan jaoston päätökseen olisi liittynyt tavanomainen muutoksenhakumahdollisuus, mutta nyt päiväkodin sijoituspaikan muuttamisesta päätettiin kaupunkiympäristön toimialalla menettelyssä, jossa ei ole tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä, eivätkä alueen asukkaat ole siten voineet saattaa asiaa oikaisuvaatimuksena tai valituksena tutkittavaksi. Asiasta ei ole olemassa pöytäkirjaa tai päätösasiakirjaa, eikä kaupunki kantelun mukaan ole pyynnöistä huolimatta antanut lisätietoa siitä, miten ja kenen toimesta jaostopäätös ohitettiin.

SELVITYS

Kaupungin pormestarin sijainen on antanut 11.7.2019 (126 §) päivätyn selvityksen.

Hallinto-oikeuden päätös 22.11.2018 nro 18/0747/5 on hankittu oikeuskanslerinvirastoon nähtäväksi.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksestä vastineensa.

RATKAISU

1 Tapahtumatietoja

Väliaikaisen paviljonkipäiväkodin hankesuunnitelma on hyväksytty kaupunkiympäristölautakunnan rakennusten ja yleisten alueiden jaostossa 3.5.2018 § 66. Päätös on tehty ehdolla, että kasvatusta- ja opetuslautakunta hyväksyy hanketta koskevan hankesuunnitelman. Päätöksen liitteenä on ollut asemapiirros, jossa paviljongin sijainti on merkitty YL-tontille. Jaoston päätökseen on liitetty oikaisuvaatimusohje.

Paviljongin sijaintia kuitenkin muutettiin asian valmistelun edetessä. Kaupunkimittaus muun ohessa totesi rakennuslupahakemukseen antamassaan lausunnossa 23.5.2018, että suunniteltu rakennus ylittää kiinteistön rajan. Hankkeen rakennusluvasta järjestettiin ensimmäinen naapurin kuuleminen touko-kesäkuun vaihteessa, jolloin paviljonki oli sijoitettuna puiston kentälle. Toinen kuuleminen järjestettiin 19.6.2018, jolloin sijainti oli ensimmäisen kuulemisen perusteella siirretty kentän itälaitaan. Sijainnista pidettiin saadun selvityksen mukaan katselmointitilaisuus 4.7.2018, johon osallistui kaupungin viranhaltijoita kaupunkiympäristön toimialalta sekä kasvatusta- ja koulutustoimialalta.

Kaupungin kasvatusta- ja koulutuslautakunta päätti 19.6.2018 § 119 hyväksyä paviljonkipäiväkotia koskevan tarveselvityksen ja antoi kaupunkiympäristölautakunnan rakennusten ja yleisten alueiden jaostolle 8.4.2018 päivätystä hankesuunnitelmasta omalta osaltaan puoltavan lausunnon. Lautakunta korosti päätöksessään puiston ja sen pallokentän merkitystä alueen koulun ja lasten ulkoliikuntapaikkana ja kehotti kaupunkiympäristön toimialaa miettimään vielä vaihtoehtoisia paviljongin sijoituspaikkoja YL-tontilla tai muualla lähialueella. Päätöksen mukaan kaikissa sijoitusmahdollisuuksissa pallokentän tulee säilyä käytössä, ja päiväkodin saatto-liikenne täytyy rajata puistoalueen ulkopuolelle. Lautakunnan päätökseen on liitetty muutoksenhakukielto, jonka perusteena on ollut valmistelu tai täytäntöönpano.

Kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto päätti 14.9.2018 § 164 myöntää kaupunkiympäristön toimialalle haetun tilapäisen rakennusluvan.

Hallinto-oikeus päätti 21.11.2018 jättää alueen asukkaiden ja yhden asunto-osakeyhtiön valitukset tutkimatta. Hallinto-oikeus katsoi, ettei valittajilla ollut maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n mukaisesti valitusoikeutta asiassa.

2 Arviointi

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan 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.

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kuntalain (410/2015) 22 §:ssä säädetään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on ennen maaliskuuta 2019 voimassa olleen lain sanamuodon mukaan pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan säännöksen toisen momentin mukaan edistää erityisesti muun muassa järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja (1 kohta) ja selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti mielipiteitä ennen päätöksentekoa (2 kohta).

Kunnan viestintää koskevan kuntalain 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämisistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa.

Kaupunki katsoo selvityksessään, että kuulemisten ja asiasta tiedottamisen perusteella asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on hankkeessa turvattu hyvin. Naapureita on kuultu ja asiasta on tiedotettu. Päätöksenteossa on selvityksen mukaan lähdetty siitä, että rakennus sijoitettaisiin YL-tontille, mutta sijainti osoittautui selvityksessä kuvatuin tavoin hankalaksi. Kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että kysymys on väliaikaisesta rakennuksesta eikä pysyvän rakennuksen sijoittamisesta.

Hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, että kyseessä olevaa päiväkotirakennusta on pidettävä tilapäisenä rakennuksena maankäyttö- ja rakennuslain 176 §:ssä tarkoitettulla tavalla, kun otetaan huomioon sen rakennustapa ja se, että rakennus on tarkoitettu pysytettäväksi paikallaan vain pysyvän päiväkotirakennuksen valmistumiseen asti ja enintään 17.8.2023 saakka. Hanke ei siten ole edellyttänyt maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä säädettyä poikkeamista. Kiinteistö, jolle rakennuslupa myönnettiin, on asemakaavassa osoitettu puistoalueeksi (VP).

Kantelussa on kyse siitä, onko alueen asukkaille varattu riittävästi mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa päiväkodin sijaintia koskevan asian valmisteluun ja päätöksentekoon. Asiassa on ky-

symys myös siitä, olisiko paviljonkipäiväkodin sijaintia koskeva asia tullut erikseen käsitellä uudelleen kaupunkiympäristölautakunnan rakennusten ja yleisten alueiden jaostossa tai muussa toimielimessä siten, että siitä olisi tehty hallintopäätös.

Kuten edellä on selostettu, paviljonkipäiväkodin hankesuunnitelma hyväksyttiin kaupunkiympäristölautakunnan rakennusten ja yleisten alueiden jaostossa (3.5.2018). Paviljongin sijainti oli merkittynä päätöksen liitteenä olevassa asemapiirroksessa YL-tontille (julkisten lähipalvelurakennusten korttelialue). Jaoston päätöksen perusteluissa on todettu, että paviljonkipäiväkotien sijoittaminen olemassa olevan toiminnan välittömään läheisyyteen tuo monipuolisia synergiaetuja toiminnan järjestelyiden osalta. Tästä syystä sijoituspaikoiksi on ehdotettu esityksen mukaisia paikkoja.

Kaupunkimittauksen sijaintilausunnossa 23.5.2018 todettiin, että rakennus ylitti kiinteistön rajan. Paviljongin rakennuslupahakemuksen ensimmäisessä naapurikuulemisessa toukokuun vaihteessa rakennus oli sijoitettu puiston kentälle.

Kasvatus- ja koulutuslautakunnassa (19.6.2018) päiväkodin sijainti oli pöytäkirjan mukaan johdanut vastaehdotukseen, ja lautakunta olikin päättänyt kehottaa kaupunkiympäristön toimialaa miettimään vielä vaihtoehtoisia paviljongin sijoituspaikkoja YL-tontilla tai muualla lähialueella. Vastaehdotus hyväksyttiin yksimielisesti, ja sen perusteluna oli, että ”lautakunta ei voi päättää paviljongin paikkaa, mutta koulun ulkoliikuntapaikat sekä niiden turvallisuus ovat mitä suurimmassa määrin meille kuuluva asia. Tämä muotoilu korostaa näkemyksemme lähtökohdiana näitä toimialaamme kuuluvia näkökulmia.”

Kasvatus- ja koulutuslautakunnan kokouspöytäkirjan liitteenä olevan asemapiirroksen mukaan päiväkotia oli tuossa vaiheessa sijoitettu puiston kentän itälaitaan VP-alueelle (puisto). Samana päivänä oli selvityksen mukaan järjestetty myös toinen paviljongin rakennuslupaan liittyvä naapurikuuleminen. Molempiin kuulemisiin tuli saadun selvityksen mukaan useita huomautuksia, jotka otettiin huomioon jatkosuunnittelussa ja huomautuksiin vastattiin. Kantelijan mukaan huomautuksia saapui 78. Niihin annettu projektijohtajan vastine oli pituudeltaan puoli liuskaa.

Totean, että tässä tapauksessa, etenkin kun paviljonkipäiväkodin sijainti vaikutti saadun palautteen perusteella aiheuttavan runsaasti alueen asukkaiden kiinnostusta ja tarvetta esittää näkemyksiä, sijaintia olisi ollut perusteltua käsitellä läpinäkyvästi ja tehdä asiasta hallintopäätös. Nyt alueen asukkaat ovat kanteluaineiston perusteella pitäneet valmistelua ja asiasta tiedottamista epäselvänä ja asukkaiden kuulemista vajavaisesti toteutettuna.

Asiassa ei kuitenkaan ole osoitettavissa sellaista selvää menettelyvirhettä, joka antaisi minulle perusteita ryhtyä enempään laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kaupunki on saadun selvityksen mukaan tiedottanut rakennuslupahakemuksen vireilläolosta ja järjestänyt rakennuslupahakemusta koskevat naapurien kuulemiset. Selvityksestä ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi, miten kaupunki on huolehtinut hankkeesta tiedottamisesta ja alueen asukkaiden mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa päiväkodin sijainnista päättämiseen ennen rakennuslupahakemuksen vireilletuloa. Paviljonkipäiväkotia koskevan asian valmistelu ja päiväkodin sijainnista päättäminen ei ole tässä tapauksessa ollut avointa. Sijainnista ei ole tehty selkeää päätöstä, eikä alueen asukkaille ole ollut selvää, mikä taho on ollut asiasta toimivaltainen päättämään.

Asukkaat eivät ole kokeneet tullessa riittäväällä tavalla kuulluiksi asian valmistelussa. Asian valmistelu ja siitä tiedottaminen ei ole ollut hyvän hallintotavan mukaista.

Saatan näkemykseni kaupungin tietoon.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty