



9.6.2020

OKV/41/10/2020  
OKV/41/10/2020-OKV-2

(OKV/837/1/2019)

**ASIA Tiedotus- ja keskustelutilaisuuksista ilmoittaminen****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 10.5.2019 osoittamassaan kantelussa kaupungin menettelyä sen yhdessä A ry:n ja B sr:n kanssa suunnitteleman hankkeen valmistelua koskevassa asiassa. Suunnitelman mukaan kaupunki muuttaisi laitospainotteisen, päihteettömyyttä edellyttävän hoitokodin ns. asunto ensin –periaatteen mukaisesti toimivaksi koti- ja avopainotteiseksi asumisyksiköksi, jossa päihteettömyyttä ”tuetaan”, mutta ei edellytetä. Hankkeen uudisrakennukset, myös samalle tontille suunniteltu vuokratalo, rakennettaisiin alakoulun viereen.

Kantelun mukaan hanketta on valmisteltu hiljaisesti ainakin vuodesta 2017 lähtien. Siitä ei ole tiedotettu alueen asukkaille, asukkaat eivät ole voineet tuoda esiin mielipidettään asiasta, eikä valmistelussa ole tehty hankkeen vaikuttavuusarvioiteja. Alueen asukkaita huolestuttaa erityisesti lasten turvallisuus, kun uusi koti- ja avopainotteinen asumisyksikkö on tarkoitettu moniongelmaisille päihteidenkäyttäjille ja vapautuville vangeille. Kaupunkiympäristölautakunta on käsitellyt hanketta 26.2.2019 ja kaupunginhallitus 8.4.2019.

Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan, onko hankkeen valmistelu, suunniteltu toteutustapa ja kaupunginhallituksen edellä mainittu päätös hankkeen eteenpäin saattamiseksi lakien ja hyvän hallintotavan mukainen. Hän pyytää myös tutkimaan päätökseen liitetyn muutoksenhakukiellon lainmukaisuuden.

**SELVITYS**

Kaupunginhallitus on antanut selvityksen 13.1.2020 § 10.

**VASTINE**

Kantelija on antanut vastineen hankitusta selvityksestä.

## RATKAISU

### 1 Tapahtumatietoja

Kaupunginhallitus on 8.4.2019 § 245 päättänyt varata B sr:lle tontin kumppanuuskaavoitusta ja tuetun asumisen asumisyksikön sekä valtion tukemien vuokra-asuntojen suunnittelua varten. Päätöksen mukaan kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että tulevaa asumisyksikköä suunniteltaessa kiinnitetään huomiota ala-asteen koulun sijaintiin kiinteistön välittömässä läheisyydessä, tuetaan päihdeettömyyteen ja lähiympäristöön kohdistuviin vaikutuksiin. Samalla kaupunginhallitus kehotti säätiötä lisäämään vuorovaikutusta alueen asukkaiden kanssa.

Kaupunginhallitus jätti päätöksellään 3.6.2019 § 417 tutkimatta sille osoitetut vaatimukset, jotka koskivat em. päätöstä tontin varaamisesta säätiölle.

Kaupunginhallituksen selvityksessä todetaan, että tontin varausta koskeva asia tulee pääsääntöisesti vireille hakemuksella. Ennen hakemuksen jättämistä hakijan ja kaupungin välillä voidaan käydä vapaamuotoisia neuvotteluja tulevasta hankkeesta ja sen soveltuvuudesta alueelle. Kantelussa tarkoitettua tontin varaamista suunnittelua varten on pyytänyt A ry. Ennen hakemuksen jättämistä yhdistyksen ja kaupungin edustajat ovat neuvotelleet hankkeesta. Kaupunkiympäristölautakunnan 26.2.2019 ja kaupunginhallituksen 8.4.2019 kokousten esityslistat ovat niiden valmistuttua olleet kuntalain (410/2015) 29 §:n 2 momentin mukaisesti nähtävillä kaupungin verkkosivuilla.

Tontin varauksessa on selvityksen mukaan kyse kaupungin yksipuolisesta päätöksestä, että se ei varaa taikka luovuta tonttia varausaikana muille, ja että kaupunki tulee vastaisuudessa luovuttamaan varatun tontin varauksensaajalle edellyttäen, että varaaja on noudattanut varausehtoja. Varaus tehdään ainoastaan suunnittelua varten, eikä se suoraan taikka nimenomaisesti oikeuta tontin saamiseen. Varausta on valmisteltu yhteistyössä kaupunkiympäristön toimialan eri palveluiden sekä kaupungin muiden toimijoiden kanssa. Kaupunginhallitus katsoo, että edellytykset hankkeen toteuttamiseksi on selvitetty huolellisesti ja perusteellisesti.

Asemakaavan mukaan tontti kuuluu sosiaalitointa ja terveydenhuoltoa palvelevien rakennusten korttelialueeseen (YS). B rs:n ja A ry:n tarkoituksena on selvityksen mukaan toteuttaa tontilla päihdehuollon kuntouttavaa asukastoimintaa, joka on voimassa olevan asemakaavan mukaista. Toiminnan luonteen muuttuminen ei selvityksen mukaan ole ollut tontinvarausesityksen valmistelun lähtökohtana. Tontilla on sijainnut päihdekuntoutujien asuntoja 1970-luvulta lähtien, ja toiminta on kaupunginhallituksen mukaan vakiintunut alueelle. Varauksen tavoitteena on toiminnan jatkumisen turvaaminen.

Selvityksessä esitetään, että tontin käyttöä voidaan tehostaa rakentamalla vanhan rakennuksen tilalle asuin-kerrostalo. Tämä edellyttää asemakaavan muutosta. Tontille toteutettavan uuden asumisyksikön rakentaminen vaatii luvan asemakaavasta poikkeamiseen. Asiassa on selvityksen mukaan siten kyse myös mahdollisesta tulevasta asemakaavamuutoksesta ja asemakaavasta poikkeamisesta, jolloin asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet turvataan maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön mukaisesti. Laissa tarkoitettuja keinoja ovat esimerkiksi osallistumis- ja arviointisuunnitelman pitäminen nähtävänä sekä palautteiden ja muistutusten kerääminen.

Kaupunginhallitus on tontinvarauksen yhteydessä todennut pitävänsä tärkeänä, että tulevaa asumisyksikköä suunniteltaessa kiinnitetään huomiota ala-asteen koulun sijaintiin kiinteistön välittömässä läheisyydessä. Samalla säätiötä on kehoitettu lisäämään vuorovaikutusta alueen asukkaiden kanssa. Kaupunginhallituksen tontinvarauspäätöksen jälkeen asiasta on selvityksen mukaan järjestetty päätöksen mukaisesti tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia.

Kaupunginhallituksen selvityksestä annetussa vastineessa kantelija esittää vielä huolensa siitä, että käytännössä toiminnan luonne muuttuu laitospäätöksestä, päihdehuollon asumisesta asunnottomien vuokra-asumiseen. Kantelija pitää virheellisenä kaupungin toteamista siitä, että kysymys olisi toiminnan jatkumisesta. Hän arvostelee lisäksi sitä, että selvityksessä mainituista tiedotus- ja keskustelutilaisuuksista kahdesta ilmoitettiin Facebookissa, eikä tieto tilaisuuksista siten välttämättä saavuttanut alueen asukkaita kovinkaan laajasti.

Kaupungilta on 15.5.2020 tiedusteltu asian valmistelun vaihetta ja hankkeen mahdollista etenemistä. Kaupunginsihteeriltä 20.5.2020 saatujen tietojen mukaan hanke on edennyt siten, että Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit – palvelun asuntotontit-tiimipäällikkö on 13.3.2020, § 62 päättänyt vuokrata alueen lyhytaikaisesti kiinteistöyhtiölle rakennusluvan hakemista ja maanrakennustöiden suorittamista varten. Hankkeen ensimmäinen vaihe on vireillä. Ensimmäisessä vaiheessa tontille rakennetaan korvaava uudisrakennus, johon tulee tuetun asumisen yksikkö pitkäaikaisasunnottomille (31 asuntoa). Hankkeen toinen vaihe, joka edellyttää kaavamuutosta, ei ole vireillä. Eli tämän osalta hakija ei ole ollut aktiivinen. Kaupunginsihteerin mukaan tontin käyttö vaatisi vielä tarkempaa jatkosuunnittelua. Tähän vaikuttaa rakennettavan korvaavan uudisrakennuksen rakentuminen ja vanhan huonokuntoisen rakennuksen purkaminen.

## 2 Arviointi

### 2.1 Päätös tontin varaamisesta

Asiassa saadusta selvityksestä ilmenee, että tontin varaaminen kantelussa mainittuun tarkoitukseen ei sido kaupunkia hankkeen edellyttämiin asemakaavamuutoksiin tai rakennuslupien myöntämiseen. Kyse on ollut asian valmistelusta, eikä varauspäätöksestä tehtyihin oikaisuvaatimuksiin annettuun kaupunginhallituksen tutkimatta jättämistä koskevana päätökseen siten ole liittynyt muutoksenhakumahdollisuutta. Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Päätöksen muutoksenhakukelpoisuuden voi viime kädessä arvioida ja ratkaista hallintotuomioistuimissa.

Hallinto-oikeudesta 25.5.2020 saadun tiedon mukaan kaupunginhallituksen päätöksestä 3.6.2019 § 417 ei ole saapunut sinne valitusta. Oikeuskansleri ei voi toimia vaihtoehtoisena muutoksenhakuelimenä, eikä näin ollen ratkaista sitä, olisiko kantelussa tarkoitettu päätöksestä pitänyt voida valittaa. Asiassa ei kuitenkaan ole ilmennyt sellaista, jonka johdosta minulla olisi oikeudellisia perusteita katsoa kaupungin menetelleen lainvastaisesti liittäessään kyseiseen päätökseen ilmoituksen valituskiellosta.

### 2.2 Vaikutusmahdollisuuksien varaamista koskevat säännökset ja ohjeet

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

Hallintolain (434/2003) 41 §:ssä säädetään, että 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 vireilläänä ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Asian vireilläänä ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolain 41 §:n perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 95-97) mukaan perustuslain 14 §:n 3 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vastuuta ympäristöön koskevan perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslaillisen edistämismahdollisuuden on katsottu korostavan erityisesti muiden kuin varsinaisten asianosaisten vaikuttamismahdollisuuksia asioissa, jotka vaikuttamatta välittömästi näiden henkilöiden etuun tai oikeuteen muutoin vaikuttavat merkittävästi yhteiseen elinympäristöön tai henkilöä koskevaan päätöksentekoon. Kysymys on

viime kädessä siitä, että muille kuin menettelyn varsinaisille asianosaisille pyritään takaamaan tietty prosessuaalinen asema, jonka perusteella näillä henkilöillä on mahdollisuus vaikuttaa itseään tai elinympäristöön koskevan asian käsittelyyn.

Kokonaisuutena arvioiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä voidaan hallituksen esityksen mukaan pitää olennaisena osana hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskevaa perustuslaillista toimeksiantoa. Edellä sanottu huomioon ottaen on tärkeää, että lakiin sisältyisi mahdollisimman kattavat säännökset muiden kuin asianosaisten mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Hallintolain 41 §:n 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen edellyttäisi, että asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Elinympäristön käsite saisi sisältönsä lähinnä perustuslain 20 §:n ympäristösäännöksestä. Säännöksellä pyritään takaamaan siinä tarkoitetuille henkilöille mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon erityisesti silloin, kun asian ratkaiseminen saattaa vaikuttaa elinympäristön terveellisyys-teen. Huomattava vaikutus elinympäristöön saattaisi merkitä lisäksi sitä, että asiassa tehtävä päätös voi olennaisella tavalla vaikuttaa alueen viihtyisyyteen.

Ehdotettu 2 momentti sääntelisi ilmoittamistapaa. Lähtökohtana olisi, että vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta ilmoitettaisiin lakiin sisältyvien tiedoksiantosäännösten mukaisesti. Näin ilmoittamistapa määräytyisi lähtökohdiltaan asian vaikutusalueen piiriin kuuluvien henkilöiden lukumäärän mukaan. Ilmoituksessa olisi selitettävä, mistä asiasta on kysymys ja minkälaiset ratkaisun kohteena olevien asemaan liittyvät vaikutukset saattavat olla. Ratkaisutoimenpiteen kohteena oleva asia olisi siten yksilöitävä keskeisiltä osiltaan. Ilmoituksessa olisi myös mainittava, miten ja minkä ajan kuluessa viranomaiselle voidaan esittää asiaa koskevia tietoja, mielipiteitä ja kysymyksiä. Lisäksi ilmoituksessa tulisi selvittää, miten asian vaikutuspiiriin kuuluvat henkilöt voivat saada asiasta lisätietoja. Ilmoituksesta olisi käytävä ilmi viranomaisen nimi ja tarvittavat yhteystiedot.

Ilmoittaminen saattaa hallituksen esityksen mukaan olla tarpeetonta lähinnä silloin, kun asiasta on herännyt laaja julkinen keskustelu esimerkiksi joukkoviestimien aloitteesta tai asian kohteena olevat henkilöt ovat muulla tavalla saaneet tiedon asian vireilläolosta.

Kuntalain (410/2015) 22 §:n mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti mm. järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja (1 kohta), selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiäaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa (2 kohta), suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa (5 kohta) ja tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua (6 kohta).

Lainkohdan perustelujen (HE 268/2014 vp, s. 151-152) mukaan 22 §:n 2 momentin 1 kohdassa tuodaan esille keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien sekä kuntalaisraatien järjestäminen. Erilaisissa keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa tai asukastapaamisissa voidaan vapaamuotoisesti selvittää kuntalaisten näkemyksiä tietyistä teemasta tietyllä hetkellä tai pidemmän ajanjakson aikana. Kuulemista ja keskustelua voi toteuttaa myös sähköisiä kanavia, esimerkiksi internetin ja sosiaalisen median mahdollistamia muotoja hyödyntämällä. Momentin 2 kohta korostaisi jo valmisteluvaiheessa tapahtuvaa asukkaiden mielipiteiden selvittämistä.

Perusteluissa todetaan, että osallistuminen ja vaikuttaminen on yleensä tehokkainta valmisteluvaiheen alussa. Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisten kuulemisesta ja 41 §:ssä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Nämä ovat kuulemisen ja vaikuttamismahdollisuuksien luomisen laissa säänneltyjä muotoja, mutta muukin oma-aloitteinen kuntalaisten mielipiteiden vapaamuotoinen selvittäminen on suotavaa. Mie-

lipiteitä voidaan selvittää eri tavoin, muun muassa kyselyin ja mielipidetiedusteluin ja 1 kohdassa tarkoitettuja keskustelutilaisuuksia järjestämällä tai järjestämällä esimerkiksi 24 §:ssä tarkoitettuja kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä 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. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu. Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Lainkohdan perustelujen (em. HE s. 158) mukaan aktiivinen, monikanavainen, riittävä, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luo edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Säännöksessä nostettaisiin esille asukkaat, palvelujen käyttäjät, järjestöt ja muut yhteisöt. Ryhmän kautta tapahtuva vaikuttaminen voi olla yksittäisten henkilöiden kannanottoja tehokkaampaa. Kunnalla olisi velvoite tiedottaa, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Olennaista olisi, että tiedot kunnassa käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista olisivat helposti saatavilla, esimerkiksi selkeästi jäseneläytinä yleisessä tietoverkossa.

Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat pitkälti kunnan harkinnassa mutta kunnalta edellytetään aktiivista otetta ja tehokasta viestintää. Hallituksen esityksessä viitataan hallintolain 41 §:n säännökseen, joka velvoittaa kunnan ilmoittamaan asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Hallintolain 41 §:n noudattamatta jättäminen voi olla menettelyvirhe, johon voi vedota valituksessa ja saada päätöksen kumotuksi.

Kaupungin hallintosäännön 27 luvun 1 §:ssä määritellään osallisuuden ja vuorovaikutuksen periaatteet. Kaupungilla kaupunkilaisten ja palvelujen käyttäjien osallistumisen ja vuorovaikutuksen osatekijöitä ovat: Hallinnon avoimuus, selkeäkielinen ja monikanavainen viestintä, alueellinen osallistuminen, osallistuva suunnittelu ja budjetointi, asukaslähtöisyyttä edistävät käyttäjä- ja asiakasraadit, asiakaskokemuksen ja palautteiden hyödyntäminen, toimivat aloitekäytännöt sekä kansalaistoiminnan kannuste- ja tukimenettelyt. Kaupunginvaltuusto asettaa kaupunkistrategiassa ja talousarviossa osallisuuden ja vuorovaikutuksen painopisteet ja tavoitteet.

Hallintosäännön 28 luvun 1 §:n mukaan kaupungin viestinnän tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kaupungin palveluista, päätöksenteosta ja toiminnasta. Viestintä on avointa, ajankohtaista, aktiivista ja oma-aloitteista sekä tasapuolista. Kaupunginhallitus johtaa kaupungin viestintää ja antaa viestinnän ohjeen.

Kaupungin viestinnän linjausten (2015) mukaan kaupungin viestintä on avointa, ajantasaista, rehellistä ja vuorovaikutteista. Viestinnän ammatillaiset ovat linjausten mukaan mukana kaupungin ja hallintokuntien toiminnan suunnitteluprosesseissa ja osallistuvat varhaisessa vaiheessa toiminnan ja viestinnän suunnitteluun. Linjauksissa todetaan, että viestinnän ammatillaiset vaihtavat aktiivisesti ja avoimesti tietoa ja osaamista sekä tunnistavat poikkihallinnolliset viestintätarpeet. Kaupungin viestintä on linjausten mukaan avointa ja vuorovaikutteista, ja kaupunki hyödyntää vuorovaikutuksellisia menetelmiä ja edistää avoimuuden toteutumista. Vuorovaikutus liittyy sekä päätösten valmisteluun, että toiminnan toteuttamiseen ja kehittämiseen. Sitä toteutetaan tavoitteellisesti ihmisten ja yhteisöjen tarpeet huomioon ottaen. Johto ja asiantuntijat tunnistavat päätösten valmisteluvaiheessa niiden vaikutukset eri yhteisöille ja ihmisille. Avoimuuden ja osallistumisen mahdollisuudet huomioidaan asioiden valmisteluvaiheessa. Vaikuttavien kanavien osalta arvioidaan, miten on selvitetty kanavien ja välineiden sopivuus niille, joille viesti halutaan kohdistaa, ja saavutetaanko tavoitellut ihmiset valituilla kanavilla.

Kaupungin verkkosivujen mukaan kaupungin eri toimialat järjestävät lukuisia kertoja vuodessa erilaisia asukastilaisuuksia, joissa kerrotaan ja keskustellaan ajankohtaisista suunnitelmista. Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksista tiedotetaan kaupungin verkkosivuilla. Lisäksi tietoa ajankohtaisista tilaisuuksista saa seuraamalla toimialoja sosiaalisessa mediassa. Pormestarin asukasilloja järjestetään eri puolilla kaupunkia neljä kertaa vuodessa. Tilaisuudessa keskitytään kerrallaan tietyn alueen kysymyksiin. Iltojen isäntänä toimii pormestari, ja keskusteluun osallistuu kaupungin asiantuntijoita useilta aloilta. Tilaisuudet järjestetään yhdessä paikallisten asukasyhdistysten kanssa. Tulevista asukasilloista uutisoidaan kaupungin verkkosivuilla ja asukasillojen Facebook-verkkosivulla.

Kuntaliiton julkaiseman Kuntaviestinnän oppaan (2016) mukaan huolellinen valmisteluviestintä saa näkyvyyttä, tekee asiat tutuiksi prosessin kuluessa ja säästää työtä päätösvaiheen viestinnässä. Valmisteluviestinnässä korostetaan asian keskeneräisyyttä. Etenemisestä ja päätösprosessista on viestittävä. Verkkosivut on pidettävä ajan tasalla. Vuorovaikutuksesta oppaassa todetaan, että onnistuminen vaatii suunnitelmallisuutta, erityisesti suurissa muutostilanteissa. Hyvä apuväline on viestintä- ja osallistumissuunnitelma. Tärkeitä kuntalaisille ja henkilöstölle ovat aikataulu, tiedonsaantikanavat ja osallistumistavat. Alusta lähtien on myös suunniteltava, miten saatu palaute käsitellään ja miten osallistumisen vaikutuksista tiedotetaan.

Päätöksentekoa edeltävä julkisuus auttaa luottamushenkilöitä saamaan monipuolista palautetta jo ennen ratkaisujen tekoa, ja heidän tulisi edellyttää valmistelijoilta esitysten tuomista julkisuuteen jo ennen kokouskäsittelyä. Valmistelujulkisuus lisää valmistelun laatua ja luotettavuutta. Oppaan mukaan valmisteluvaihe kiinnostaa mediaa ja kuntalaisia enemmän kuin valmiit asiat. Osallistumiseen kannustava viestintä alkaa siitä, että kuntalaisten mielipidettä kysytään ja heille tarjotaan mahdollisuus esittää vaihtoehtoja.

Oppaassa todetaan, että asukkailla on oikeus saada yhteys valmistelijoihin ja päättäjiin. Palautteen vastaanotosta ja käsittelystä on luonnollisesti myös huolehdittava. Asukastilaisuudet ovat hyvä keino saada aikaan vuoropuhelua, mutta myös sosiaalista mediaa on käytettävä ja seurattava. Osallistumisen tavat tulee valita niin, että kaikilla kuntalaisilla on mahdollisuus vaivattomasti ja vaikuttavasti käyttää niitä. Esimerkiksi netitikysely ei tavoita kaikkia kuntalaisia, mutta on käyttökelpoinen niille, jotka eivät pääse asukastilaisuuksiin. Vanhusten, lasten, vammaisten ja muiden erityisryhmien osallistumismahdollisuudet tulee varmistaa. Esimerkiksi asukasraadeista on oppaan mukaan saatu hyviä kokemuksia palveluja kehitettäessä. Periaatteessa kuntalaiset ja sidosryhmät voivat osallistua kaikkiin kunnan valmistelussa oleviin asioihin ja toiminnan kehittämiseen. Poikkeuksena ovat lain määrittelemät salaiset asiat sekä selkeät viranomaispäätökset, kuten rakennusluvut, jotka koskevat vain asianosaisia. Tällaisissa asioissa kuntalaisilla on lähinnä mahdollisuus saada tietoa ja oikeus valittaa.

Viestinnän näkökulmasta sosiaalinen media on verkossa tapahtuvaa viestintää, eli osa verkkoviestintää. Sosiaalinen media on arkipäiväistynyt osaksi normaalia työntekoa, ja yhä useampi käyttää sosiaalisen median välineitä työnsä osana. Sosiaalisen median hyödyntäminen kunnan toiminnassa ja viestinnässä edellyttää suunnitelmallisuutta, säännöllistä sisällöntuotantoa, yhteisöjen aktivoitua ja aktiivista osallistumista. Sosiaalisen median palvelujen tulee tukea kunnan strategiaa ja niiden käyttöä pitää pohtia osana kokonaisviestintää ja viestintäsuunnitelmaa.

### 2.3 Johtopäätökset

Asiassa on kysymys tuetun asumisen asumisyksikön suunnittelusta, hankkeesta tiedottamisesta ja alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta varhaisessa vaiheessa. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa, jota tämä kanteluasia koskee, on kyse voimassa olevan kaavan mukaisesta toiminnasta. Tällä hetkellä vanhan rakennuksen korvaamista uudella koskeva rakennuslupahakemus on saatujen tietojen mukaan vireillä. Kaavamuutosta edellyttävä hankkeen toinen vaihe ei ole vielä vireillä.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kaupunginhallitus on huhtikuussa 2019 edellyttänyt, että asumisyksikön suunnittelussa kiinnitetään huomiota ala-asteen koulun sijaintiin kiinteistön välittömässä läheisyydessä. Säätiotä on myös kehoitettu lisäämään vuorovaikutusta alueen asukkaiden kanssa. Kaupunginhallituksen tontinvarauspäätöksen jälkeen asiasta on selvityksen mukaan järjestetty päätöksen mukaisesti useampia tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia. Näiden tarkemmasta sisällöstä, toteuttamistavasta tai siitä, miten

niihin on alueen asukkaita kutsuttu, ei kuitenkaan ole esitetty mitään selvitystä. Kantelija esittää vastineessaan, että kahdesta tilaisuudesta olisi ilmoitettu ainoastaan Facebookin kautta.

Minulla ei asiassa saatu selvitys huomioon ottaen ole perusteita katsoa, että kaupunki olisi laiminlyönyt alueen asukkaiden varhaisen vaiheen kuulemisen asumisyksikön suunnittelussa. Tiedotus- ja keskustelutilaisuuksista tiedottamisesta voidaan edellä esitetty ohjeistus huomioiden yleisesti todeta, että alueen asukkaita informoitaessa ja tilaisuuksiin kutsuttaessa voidaan luonnollisesti hyödyntää mm. sosiaalista mediaa. Kuitenkin tiedotus- tai kuulemistilaisuuksista esimerkiksi pelkästään Facebookissa ilmoittaminen rajaisi asukkaiden vuorovaikutusmahdollisuuksia tarpeettoman tiukasti, eikä sitä heidän intressinsä huomioon ottaen voida sellaisenaan pitää riittävänä. Kaupungin verkkosivuilta saatavien tietojen mukaan Facebookissa ilmoittaminen olisikin verkkosivujen kautta tiedottamista täydentävä tiedotustapa.

Hankkeen ensimmäisen vaiheen rakennuslupa-asian käsittelystä minulla ei ole käytettävissäni tietoja, eikä siihen liittyvä menettely ole myöskään kantelun kohteena. Asiassa aikanaan annettavaan päätökseen liittyy normaali maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen muutoksenhakumenettely. Asian keskeneräisyyden vuoksi en myöskään voi ryhtyä lähemmin selvittämään, miten alueen asukkaiden vuorovaikutusmahdollisuudet on lupaprosessissa mahdollisesti pyritty turvaamaan.

Kuten selvityksestä ilmenee, hankkeen toisen vaiheen kaavamuutoksen valmistelu edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain 8 luvun mukaisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimista. Tällöin alueen asukkailla on suunnitelman mukaisesti mahdollisuus osallistua ja siten vaikuttaa asemakaavamuutoksen valmisteluun. Vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa säädetään lain 62 §:ssä ja tarkemmin vuorovaikutuksesta kaavoituksessa maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 6 luvussa. Mielipiteen esittämisestä kaavaa valmisteltaessa on säädetty asetuksen 30 §:ssä. Kaupungilta saatujen tietojen mukaan kaavamuutos ei ole vielä tullut vireille. Asiassa ei siten tältäkkään osin ole todettavissa sellaista viranomaismenettelyä, joka edellyttäisi laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitäni ainakaan tässä vaiheessa.

### 3 Toimenpiteet

Lähetän tässä päätöksessäni esitetyt näkökohdat kaupunginhallitukselle tiedoksi.

Kantelukirjoitus ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty