

26.10.2001

108/4/99

Ratkaisija: Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

PÄÄTÖS KANTELUUN RANTAKAAVOJA KOSKEVASSA ASIASSA

1

ASIAN VIREILLE TULO

Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen entinen johtaja L on 27.4.1998 antanut selvityksensä Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen tuolloisen yli-insinööri N:n kantelun (dnro 827/4/98) johdosta. L arvostelee selvityksessään puolestaan N:n menettelyä Vehkalahden ja Virolahden kunnissa sijaitsevien Vepsun ja Pulterin saarten rantakaavoihin (Pyötsaaren jakokunnan rantakaavat) liittyvissä asioissa. L:n selvitys on tältä osin kirjattu N:ää koskevaksi uudeksi kanteluksi diaarinumerolla 108/4/99.

L katsoo, että N oli yli-insinöörin virassaan pyrkinyt laittomin keinoin vaikuttamaan valmisteluun ja päätöksentekoon.

- 1) Pyötsaaren jakokunnan rantakaavojen vahvistus-asiassa,
- 2) jakokunnan valitusten johdosta korkeimmalle hallinto-oikeudelle annettuja lausuntoja koskevassa asiassa, ja
- 3) jakokunnan kantelun johdosta eduskunnan oikeusasiamiehelle annettua selvitystä koskevassa asiassa.

L epäilee, että N olisi etukäteen sitoutunut jakokunnalle ja kaavoittajalle myönteisiin ratkaisuihin ja siten laiminlyönyt noudattaa virkamiehelle kuuluvaa puolueettomuutta.

2

SELVITYS

Yli-insinööri N on antanut kantelun johdosta selvityksen. Kopio selvityksestä (liitteittä) oheistetaan tähän päätökseen.

Lisäksi minulla on ollut käytettävissä N:n alkuperäiseen kanteluun (827/4/98) sekä lakimies P:n ja tarkastaja K:n N:ää vastaan tekemiin kanteluihin (109-110/4/99) liittyvät asiakirjat. Koska N, P ja K ovat sittemmin peruuttaneet omat kantelunsa, niiden käsittely on rauennut.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

3.1.1

Rantakaavojen vahvistusasia

Vehkalahden kunnanvaltuusto oli 9.9.1996 hyväksynyt Vepsun rantakaavan ja Virolahden kunnanvaltuusto oli puolestaan 28.10.1996 hyväksynyt Pulterin rantakaavan. Kaavat käsitteivät yksinomaan alueita, jotka Kymenlaakson seutukaavassa oli osoitettu virkistysalueiksi. Kaavat muodostivat yhden kokonaisuuden ja ne alistettiin Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen vahvistettavaksi.

Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen työjärjestyksen mukaan rantakaavojen vahvistaminen kuului tulosryhmälle "yhdyskuntarakenne ja maankäyttö", jonka tulosryhmävastaavana yli-insinööri N toimi. Rantakaavojen vahvistusasioiden esittelijäksi tuli tulosryhmän työnjaon mukaan lakimies P.

N, P ja ylitarkastaja T, jakokunnan ja Virolahden kunnan edustajat sekä kaavan laatija kävivät 19.6.1997 neuvotteluja Pulterin rantakaava-asiassa, jolloin rantakaavan suhde seutukaavaan tuli useaan otteeseen esille. N ja P, jakokunnan ja kuntien edustajat sekä kaavan laatija suorittivat 30.7.1997 maastokatselmukset Vepsun ja Pulterin rantakaava-alueilla.

P ilmoitti 6.8.1997 katsovansa itsensä esteelliseksi Pyötsaaren rantakaavojen vahvistusasioissa aiemmin esittelemänsä, rantakaavoitusta koskeneen lausunnon vuoksi. Neuvotteluaan asiasta johtaja L:n kanssa N määräsi 19.8.1997 rantakaavojen esittelijäksi tarkastaja K:n, joka oli P:n sijainen. Samalla hän ilmoitti K:lle, että he olivat sopineet L:n kanssa siitä, että L ratkaisisi kyseiset rantakaava-asiat.

K:n selvityksen mukaan N oli tämän jälkeen eräässä vaiheessa kehottanut K:ta antamaan toimistosihteerille kirjoitettavaksi normaalit vahvistuspäätökset. K esitteli 14.11.1997 rantakaavojen vahvistamisasiat L:n sijaiselle, yli-insinööri M:lle L:n vuosiloman ja N:n matkapäivän aikana. Rantakaavat jätettiin kokonaisuudessaan vahvistamatta muun muassa sen vuoksi, että niitä laadittaessa ei ollut rakennuslain 26 §:n edellyttämällä tavalla pidetty ohjeena vahvistettua seutukaavaa.

N:n mukaan häntä olisi tullut informoida ennen asian ratkaisua, koska hänen edellä mainittuun neuvotteluun ja maastotarkastuksiin perustuva käsityksensä oli, että kaavat olisi tullut vahvistaa. N on perustellut näkemystään myös ympäristökeskuksen työjärjestyksen 8 §:n määräyksillä.

3.1.2

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle annetut lausunnot

Jakokunta valitti ympäristökeskuksen päätöksistä 14.11.1997 korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka pyysi valitusten johdosta lausunnot ympäristökeskukselta.

Tarkastaja K esitteli 15.1.1998 johtaja L:n sijaiselle, yli-insinööri M:lle ympäristökeskuksen lausunnot. Yli-insinööri N oli pyytänyt, että hän saisi olla läsnä esittelyssä ja että lausuntoihin liitettäisiin hänen 14.1.1998 päiväämänsä allekirjoittamaton muistio, jossa hän oli arvostellut

ympäristökeskuksen päätösten 14.11.1997 valmistelua sekä johtaja L:n ja K:n mahdollista esteellisyyttä lausuntoja annettaessa. Muistiota ei kuitenkaan liitetty lausuntoihin.

3.1.3

Oikeusasiamiehelle annettu selvitys

Jakokunta kanteli (dnro 2559/4/97) 5.12.1997 eduskunnan oikeusasiamiehelle Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen menettelystä jakokunnan rantakaavojen vahvistusasiassa ja Natura 2000 -ehdotuksen valmistelua koskevassa asiassa. Ympäristökeskuksen johtaja antoi oikeusasiamiehen kanteluasiassa lähettämän selvityspyynnön tarkastaja K:n valmisteltavaksi. K esitteli 19.3.1998 johtaja L:n sijaiselle, yli-insinööri M:lle ympäristökeskuksen selvityksen. Yli-insinööri N oli pyytänyt, että hän saisi olla läsnä esittelyssä ja että selvitykseen liitettäisiin hänen edellä mainittu 14.1.1998 päivätty muistionsa. Muistiota ei kuitenkaan liitetty selvitykseen.

3.2

Sovellettavat säännökset ja määräykset

Alueellisista ympäristökeskuksista annetun asetuksen (57/1995) 2 §:ssä on säädetty asioiden ratkaisemisesta:

"Alueelliselle ympäristökeskukselle kuuluvat asiat ratkaisee ympäristökeskuksen johtaja tai muu virkamies, jolle ratkaisuvallta työjärjestyksessä on annettu.

Asiat ratkaistaan esittelystä, jollei työjärjestyksessä toisin määrätä."

Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen 28.2.1997 vahvistettu työjärjestys on tämän päätökseni liitteenä.

3.3.

Yli-insinööri N:n menettelyn oikeudellinen arviointi

3.3.1

Rantakaavojen vahvistusasiat

N:n tulosryhmälle "yhdyskuntarakenne- ja maankäyttö" 24.3.1997 vahvistaman työnjaon mukaan Virolahden ja Vehkalahden kaava-asioiden esittely kuului lakimies P:lle. N:lle itselleen kuului kuitenkin laajakantoisten tai muutoin tärkeiden seutukaava-, yleiskaava- ja muiden asioiden esittely.

P:n sijaisena toimi tarkastaja K, jonka N oli 19.8.1997 määrännyt esittelemään Pyötsaaren jakokunnan rantakaavat P:n ilmoitettua itsensä esteelliseksi. Koska N ei ollut pidättänyt rantakaavojen esittelyä itselleen, hän ei ilmeisesti katsonut, että kysymys olisi ollut ryhmävastavaan esiteltäväksi kuuluvista laajakantoisista tai muutoin tärkeistä asioista.

On huomattava, että jakokunnan rantakaavojen ja seutukaavan välinen suhde oli ongelmallinen ja että Vepsun ja Pulterin saaret sisältyivät ympäristöministeriön keväällä 1997 julkista-

maan Natura 2000 -ehdotukseen. Tähän nähden voitiin rantakaavojen vahvistusasioita mielestäni pitää ympäristökeskuksen työjärjestyksen 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuina "merkittävänä yksikön toimialalla vireillä olevina asioina", joiden käsittelyvaiheesta ja ratkaisusta henkilöstön tuli antaa tieto ryhmävastaavana toimineelle N:lle.

Jakokunta oli useaan otteeseen, viimeksi 5.11.1997, kiirehtinyt rantakaavojen käsittelyä. Asiakirjojen mukaan N on ollut tietoinen kiirehtimisistä ja siitä, että K oli valmistelemassa niihin päätöksiä. Esittelijällä on kuitenkin itsenäinen esimiehestään ja asian ratkaisijasta riippumaton oikeus esitellä asia haluamallaan tavalla. Työjärjestyksen 8 §:n 1 momentin määräykset eivät myöskään velvoittaneet esittelijää etukäteen ilmoittamaan ryhmävastaavalle ratkaisuehdotustaan. Ilmoitus tuli tehdä ainoastaan jo *tehdystä* ratkaisusta. Tähän nähden K on mielestäni voinut esitellä päätökset johtajan sijaiselle rantakaavojen vahvistamatta jättämisestä informoimatta siitä etukäteen N:ää. Eri asia on se, oliko kysymys ollut niin kiireellisistä asioista, ettei niiden ratkaisu olisi voinut odottaa kahta viikkoa kunnes johtaja L olisi palannut lomalta 28.11.1997.

Tarkastaja K on tänne 23.4.1998 antamassaan selvityksessä lausunut, että *"kun kerran totesin yli-insinööri N:lle, että Pyötsaaren jakokunnan työlääät rantakaavat pitäisi lähiaikoina saada valmiiksi, N yritti vaikuttaa asioiden ratkaisuihin toteamalla, että anna toimistosihteerille kirjoitettavaksi normaalit vahvistuspäätökset"*. N:n kerrottua menettelyä ei kuitenkaan mielestäni välttämättä voida pitää painostuksena K:ta kohtaan, vaan se voidaan katsoa vain N:n mielipiteeksi kaavojen vahvistuskelpoisuudesta. Asiakirjojen perusteella asiassa ei ole näyttöä siitä, että N olisi kantelussa väitetyin tavoin suoranaisesti painostanut asian esittelijää.

3.3.2

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle annetut lausunnot

Yli-insinööri N on tänne antamassaan selvityksessä myöntänyt pyrkineensä vaikuttamaan ympäristökeskuksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle jakokunnan valitusten johdosta antamiin lausuntoihin. Syyksi hän on ilmoittanut sen, että hän katsoi johtaja L:n ja tarkastaja K:n esteellisiksi näissä lausuntoasioissa.

N:n mukaan L:n esteellisyyden syynä oli L:n vaimon maanomistus Pulterin rantakaava-alueen läheisyydessä. K:n esteellisyyden N taas katsoi johtuvan tämän toiminnasta rantakaavojen vahvistuspäätösten valmistelussa ja esittelyssä.

N:n, K:n ja johtaja L:n sijaisen, yli-insinööri M:n kesken oli keskusteltu lausuntojen antamisesta ennen niiden esittelyä 15.1.1998. Tuolloin oli tiedossa, että M ratkaisi lausuntojen antamista koskevan asian. Näin ollen L:n mahdollista esteellisyyttä koskevalla epäilyllä ei ollut merkitystä asiassa.

Myöskään K ei ole mielestäni ollut hallintomenettelylain 10 §:n mukaan esteellinen esittelemään ympäristökeskuksen lausuntoja 15.1.1998 pelkästään sen takia, että hän oli ollut rantakaavojen vahvistamisesta eri mieltä kuin N ja että hän oli aikaisemmin esitellyt rantakaavojen vahvistamatta jättämistä koskevat päätökset informoimatta siitä N:ää etukäteen.

Mitä tulee N:n laatimaan muistioon, totean vain, että virkamiehellä on toki oikeus arvostella myös virastonsa menettelyä. En kuitenkaan katso asianmukaiseksi sitä, että N on vaatinut arvosteluna sisältäneen oman muistionsa liittämistä viraston virallisiin lausuntoihin.

Myöskään N:n vaatimus saada olla läsnä lausuntoasioiden esittelyssä ei ole perustunut säännöksiin tai määräyksiin.

3.3.3

Oikeusasiamiehelle annettu selvitys

Yli-insinööri N:n tänne antaman selvityksen mukaan hän oli perustelluista syistä pyrkinyt vaikuttamaan oikeusasiamiehelle Pyötsaaren jakokunnan kantelun johdosta annettavaan selvitykseen. Perusteluinaan N on myös tältä osin esittänyt johtaja L:n ja tarkastaja K:n esteellisyyttä koskevat epäilynsä. Kantelu kohdistui ympäristökeskuksen ohella myös L:n ja N:n mukaan myös K:hon.

Selvityksen antamisesta oli tässäkin tapauksessa keskusteltu 19.3.1998 N:n, K:n ja johtaja L:n sijaisen, yli-insinööri M:n kesken. Tuolloin tiedossa oli, että M ratkaisi oikeusasiamiehelle osoitettavan selvityksen antamista koskevan asian. Näin ollen L:n mahdollista esteellisyyttä koskevalla epäilyillä ei ollut merkitystä myöskään tässä asiassa.

Siinä tapauksessa, että jakokunnan kantelun olisi katsottava kohdistuneen myös K:n menettelyyn, K:n olisi ollut asianmukaista antaa asiassa vain oma selvityksensä ja pidättäytyä ympäristökeskuksen selvityksen antamista koskevan asian valmistelusta ja esittelystä, kuten N on esittänyt. Katson kuitenkin kantelun kohdistuneen lähinnä ympäristökeskukseen ja L:ään.

Se, mitä olen edellä todennut N:n vaatimuksesta muistionsa liittamisestä viraston korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamaan lausuntoon, koskee vastaavasti myös hänen vaatimustaan oman muistionsa liittamisestä minulle annettuun selvitykseen.

Myöskään N:n vaatimus saada olla läsnä selvityksen antamista koskevan asian esittelyssä ei ole perustunut säännöksiin tai määräyksiin.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPIDE

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella asiassa ei mielestäni ole näyttöä siitä, että yli-insinööri N olisi kantelussa väitetyllä tavalla etukäteen sitoutunut jakokunnalle ja kaavoittajalle myönteiseen ratkaisuun rantakaavojen vahvistusasioissa tai että N olisi pyrkinyt painostamaan Kaistista asioiden valmistelussa.

Sen sijaan katson edellä kohdissa 3.3.2 ja 3.3.3 esittämäni viitaten, että N on epäasiallisesti pyrkinyt vaikuttamaan lausuntojen antamiseen jakokunnan valitusten johdosta korkeimmalle hallinto-oikeudelle sekä selvityksen antamiseen jakokunnan kantelun johdosta oikeusasiamiehelle. Koska N on jäänyt eläkkeelle 1.9.1999, tyydyn kuitenkin vain saattamaan tämän käsitykseni N:n tietoon lähettämällä hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Jäljennös tästä päätöksestäni lähetetään tiedoksi myös Kaakkois-Suomen ympäristökeskukselle ja ympäristöministeriölle.