

13.6.2002

136/4/01

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola**

## **VASTAUS KANTELUUN JOUKKOLIIKENNEKADUN RAKENTAMISTA KOSKEVASSA ASIASSA**

### **1 KANTELU**

A arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 12.1.2001 osoittamassaan kantelukirjoituksessa Helsingin kaupungin menettelyä Eliel Saarisen tien (joukkoliikennekadun) rakentamista koskevassa asiassa. Kantelua on täsmennetty lisäkirjeillä 14.1., 15.1. ja 17.1.2001. Kantelija pyytää oikeusasiamiehen toimenpiteitä rakennushankkeen keskeyttämiseksi. Kantelun mukaan alueen asunto-osakeyhtiöiden, asukasyhdistysten ym. jo vuonna 1995 tekemään, katualueen kaavoittamista puistoksi koskevaan kaavanmuutosaloitteeseen ei ollut vielä kantelun tekemishetkelläkään annettu vastausta. Kantelijan mielestä alueen asukkaita ei ole kuultu riittävästi, koska asiassa ei ole järjestetty kaupungin edustajan yleisötilaisuudessa lupaamaa kansanäänestystä.

Hän epäilee myös, että kyseisen kadunrakennushankkeen yhteydessä on toimittu vastoin luonnonsuojelulain 49 §:stä ja EY:n luontodirektiivistä johtuvia veloitteita eräiden lepakkolajien osalta. Kantelijan mielestä kaupunki ei ole myöskään hanketta varten selvittänyt, vaikuttaako katu ja sen rakentaminen haitallisesti Haagan Laajasuon alppiruusu- tai maisemakatuolosuhteisiin, vaikka puiston ympäristöarvot oli alueelle laaditussa asemakaavan muutosehdotuksessa tarkoitettu säilyttää. Kantelussa arvostellaan kadun rakentamista myös sillä perusteella, että hankkeeseen käytettävät varat tulisi mieluummin suunnata vanhusten olosuhteissa esiintyvien puutteiden korjaamiseen. Kantelussa esitetään lisäksi epäily siitä, että alueella ei ole laissa edellytettyä määrää väestönsuojapaikkoja.

### **2 SELVITYS**

Helsingin kaupunginhallitus on antanut 5.3.2001 päivätyn selvityksen kantelun johdosta. Selvitys on lähetetty kantelijalle erikseen tiedoksi.

Kaupunginkansliasta on lisäksi lähetetty tänne (1) jäljennös Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan 4.1.2001 päätystä lausunnosta, jonka lautakunta antoi kaupunginhallitukselle Pirkkolan Omakotiyhdistys ry:n, Pro Haaga - Pro Haga ry:n ja viiden haagalaisen asunto-osakeyhtiön kaavanmuutosesitysten johdosta, ja (2) jäljennökset kaupunkisuunnittelulautakunnan lähetekirjeistä, joilla lautakunnan lausunto on annettu tiedoksi mainituille yhdistyksille ja asuntoyhtiöille, sekä (3) jäljennös kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirjasta, joka koskee lautakunnan 4.1.2001 käsittelemää Haagan keskiosan asemakaavan muutosehdotusta.

3

## RATKAISU

### 3.1

#### Oikeusasiamiehen toimivalta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei sen sijaan kuulu antaa viranomaisille sitovia määräyksiä esimerkiksi rakennushankkeen keskeyttämiseksi.

### 3.2

#### Eliel Saarisen tietä koskevat suunnitelmat

Kaupungin antamasta selvityksestä ilmenee, että Eliel Saarisen tie merkittiin aikanaan Etelä-Haagan ensimmäiseen, vuonna 1952 vahvistettuun asemakaavaan. Kantelun tullessa vireille kadusta oli rakennettu vain etelä- ja pohjoisosat. Kadun keskiosa Isonnevantien risteyksestä Ilkantie - Aino Acktén tien risteykseen oli rakentamatta.

Vuonna 1992 hyväksytyssä yleiskaavassa Eliel Saarisen tielle osoitettiin varaus joukkoliikenteen runkolinjalle, ns. Jokeri-linjalle. Eliel Saarisen tien lisäksi kaupunki selvitti 1990-luvulla myös eräitä muita joukkoliikennelinjan reittivaihtoehtoja sekä Eliel Saarisen tien johtamista tunneliin. Jokeri-linjan hankesuunnitelma hyväksyttiin kaupunkisuunnittelulautakunnassa maaliskuussa 1996 ja kaupunginvaltuustossa lokakuussa 1996. Eliel Saarisen tien rakentamattomasta osasta suunnitelmassa oli kaksi vaihtoehtoa, joukkoliikennekatu ja kokoojakatu. Kaupunginhallitus päätti marraskuussa 1996, että Eliel Saarisen tie rakennetaan joukkoliikennekatuna. Kaupungin rakennusvirastossa laadittiin vuonna 1997 joukkoliikennekadun katupiirustukset, jotka yleisten töiden lautakunta vahvisti marraskuussa 1999.

Kaupunki tiedotti vuosina 1993 - 1996 kaavoituskatsausten yhteydessä selvityksistä rakentaa Eliel Saarisen tie kokooja- tai joukkoliikennekatuna. Keväällä 1997 kaupunki esitteli Pro Haaga ry:lle ja Pohjois-Haaga-seura ry:lle joukkoliikennekatua koskevan yleissuunnitelman.

Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi huhtikuussa 1998 alueen kaavoitusperiaatteet asemakaavan muutoksen pohjaksi. Kaavoitusperiaatteiden mukaan Eliel Saarisen tien tuolloin rakentamaton osuus oli merkitty joukkoliikennekaduksi. Lautakunta hyväksyi Haagan keskiosan asemakaavan muutosluonnoksen marraskuussa 1999. Saadun tiedon mukaan kaupunginvaltuusto on sittemmin hyväksynyt kaavanmuutosehdotuksen ja kaavanmuutos on tullut voimaan.

### 3.3

#### Kaavanmuutosaloitteiden käsittely

Pirkkolan Omakotiyhdistys ry, Pro Haaga - Pro Haga ry sekä viisi haagalaista asunto-osakeyhtiötä

lähettivät kukin vuoden 1993 kesäkuun ja vuoden 1996 joulukuun välisenä aikana Helsingin kaupunginhallitukselle tai kaupunkisuunnitteluvirastolle kirjeet, joissa esitettiin asemakaavan muuttamista Eliel Saarisen tietä varten varatun alueen osalta. Pääasiallisesti esitykset koskivat katualueen muuttamista puistoalueeksi (eräissä esityksissä puollettiin joukkoliikennekatua tai raide-Jokeria).

Kaupunginhallituksen antaman selvityksen mukaan mainitut kirjeet käsiteltiin 4.1.2001 samassa yhteydessä kun kaupunkisuunnittelulautakunta käsiteli Haagan keskiosan asemakaavan muutosehdotusta. Vastaukset kirjeisiin postitettiin lautakunnan kokouksen jälkeen.

Kaupunki vastasi ensimmäisenä saapuneeseen kirjeeseen noin seitsemän ja puolen vuoden kuluttua sen saapumisesta ja viimeisimpäänkin noin neljän vuoden kuluttua, joten käsittelyaika on ollut varsin pitkä.

Kaupunki on perustellut menettelyä sillä, että kaupunkisuunnitteluvirastossa pidettiin tarkoituksenmukaisena käsitellä kirjeet siinä vaiheessa, kun käsitellään ensimmäinen aluetta koskeva asemakaava. Kaupungin mukaan tämä vastasi virastossa noudatettua käytäntöä, koska oli ajateltu, että näin mielipiteet tulevat myös luottamusmiesten tietoon ja päätöksenteon pohjaksi. Lisäksi kaupunki on katsonut, että vastauksessa kirjeiden lähettäjiille tulee myös tieto siitä, millä perusteilla lopulliseen ratkaisuun on päädytty mahdollisesti vastoin heidän mielipidettään.

Selvityksessään kaupunginhallitus on kuitenkin todennut, että kaupunkisuunnitteluvirasto harkitsee edellä mainitun käytännön muuttamista. Kaupungin kaavoituslakimieheltä puhelimitse saadun tiedon mukaan kaupunkisuunnitteluvirastossa on vastaisuudessa tarkoitus erityisesti tarkistaa, mitkä tämääntyyppisistä esityksistä ja aloitteista ovat luonteeltaan sellaisia, että niihin vastataan erikseen jäämättä odottamaan alueen mahdollisen asemakaava-asian käsittelyvaiheita.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Perustuslain 21 §:ssä (aik. hallitusmuodon 16 §:ssä) tarkoitettuun hyvään hallintoon kuuluu, että hallintoasiat käsitellään joutuisasti ja ilman aiheetonta viivytystä. Asian laatu ja sen edellyttämät toimenpiteet voivat tosin joskus antaa aiheen pitkäänkin käsittelyaikaan. Esimerkiksi maankäytön suunnitteluun liittyvien kaavojen käsittely kaikkine vaiheineen saattaa toisinaan viedä pitkähkön ajan.

Tässä tapauksessa kaupunki on katsonut tarkoituksenmukaiseksi vastata edellä tarkoitettuihin kaavanmuutosaloitteisiin vasta kaupunkisuunnittelulautakunnan käsitellessä aluetta koskevan asemakaavan muutosehdotusta. Tuolloin oli kulunut jo useita vuosia kaavanmuutosesitysten tekemisestä.

Katson, että kaavanmuutosaloitteisiin vastaaminen on käsittelyyn kuluneen varsin pitkän ajan vuoksi viivästynyt kohtuuttomasti. Asiassa ei nähdäkseni myöskään ole ollut sellaisia merkittäviä perusteita odottaa asemakaavan muutosehdotuksen valmistumista, ettei vastauksia perusteluineen olisi voitu antaa jo huomattavasti vuoden 2001 alkua aikaisemminkin. Kaupunki oli jo 1990-luvulla selvittänyt joukkoliikennelinjan reittivaihtoehtoja. Kaupunginhallitus oli vuoden 1996 lopulla päättänyt, että Eliel Saarisen tie rakennetaan joukkoliikennekatuna. Vuonna 1997 alettiin laatia joukkoliiken-

nekadun katupiirustuksia.

Vaikka katupiirustukset vahvistettiin vasta vuoden 1999 marraskuussa, voitaneen katsoa, että kaupunki oli tosiasiallisesti päättänyt joukkoliikennekadun rakentamisesta jo vuosien 1996-1997 aikoihin. Käsitykseni mukaan kaavanmuutosesityksen tekijöille olisi voitu vastata esimerkiksi tuossa vaiheessa.

Edellä esitetyn perusteella katson, että kaupunki on tässä tapauksessa menetellyt virheellisesti vastattuaan kaavanmuutosesitysten tekijöille vasta alueen asemakaava-asian käsittelyn yhteydessä useiden vuosien kuluttua esitysten tekemisestä.

Menettelyn moitittavuutta vähentää jossain määrin se, että em. katualuetta koskevien asioiden käsittelystä ja suunnitteluperusteista oli kaupungin selvityksestä ilmenevin tavoin jo aikaisemmassa vaiheessa tiedotettu alueen asukkaille ja oltu heidän kanssaan yhteydessä (mm. kaavoituskatsaukset, asukastilaisuudet).

Totean myös yleisesti, että kaavanmuutosaloitteiksi luonnehdittavat kirjeet voivat olla sisällöltään, esitystavaltaan ja sanamuodoltaan varsin erilaisia, minkä vuoksi niiden käsittelyssä ei voitane aina edellyttää noudatettavaksi täsmälleen samanlaista menettelyä. Tuollaisiin kirjeisiin vastaamista kaavoitusmenettelyn yhteydessä voidaan siten joissakin tapauksissa pitää sinänsä hyväksyttävänä, edellyttäen, että kirjeisiin näin menetellenkin vastataan kohtuullisen joutuisasti. Jos varsinaisen perustellun vastauksen antaminen puolestaan näyttäisi viivästyvän kaavoitusmenettelyn pitkittymisen vuoksi, aloitteen tekijöille tulisi joka tapauksessa antaa joutuisasti kirjallinen selvitys asian käsittelytilanteesta ja jatkotoimenpiteistä.

### 3.4

#### Lepakot

Luonnonsuojelulain 49 §:n mukaan EY:n luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden selvästi luonnossa havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty.

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto on Haagan keskiosan asemakaavan muutoksen valmisteluvaiheessa ollut yhteydessä kaupungin ympäristökeskukseen --- esitettyä ajatuksen alueen lepakoiden suojelusta. Helsingin lepakoita vuonna 1997 selvittäneen tutkijan arvion mukaan Eliel Saarisen tien rakentamisesta ei välttämättä aiheudu häiriötä lepakoille, joten ympäristökeskus ei pitänyt aiheellisena ryhtyä tämän johdosta toimenpiteisiin. Kaupunginhallituksen antaman selvityksen mukaan alueella ei ole havaittu kantelussa tarkoitettujen lepakkojen lisääntymis- ja levähdyspaikkoja.

Käytettävissäni olevien tietojen perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että kaupungin viranomaiset olisivat toimineet asiassa vastoin luonnonsuojelulain 49 §:n säännöstä tai EU:n luontodirektiivistä johtuvia velvoitteita.

### 3.5

#### Muut kanteluväitteet

Asiassa ei ole myöskään ilmennyt aihetta epäillä, että kaupunki olisi Laajasuon puiston ympäristöarvojen huomioon ottamista, kansanäänestyksen järjestämiskysymystä tai muita kantelussa esitettyjä seikkoja koskevilta osin menetellyt lainvastaisesti taikka laiminlyönyt velvollisuutensa.

### 3.6

#### Toimenpiteet

Saatan Helsingin kaupunginhallituksen ja kaupunkisuunnitteluviraston tietoon edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen kaupungin virheellisestä menettelystä kaavamuutosaloitteisiin vastattaessa. Samalla kiinnitän vastaisen varalle kaupunginhallituksen ja kaupunkisuunnitteluviraston huomiota asianmukaiseen joutuisuuteen kaavanmuutosaloitteisiin vastaamisessa. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin kaupunginhallitukselle, kaupunkisuunnitteluvirastolle ja kaupunkisuunnittelulautakunnalle.