

28.5.2008

Dnro 3038/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

ASIAKIRJOJEN NÄHTÄVILLÄOLOA KOSKEVA PÄÄTÖS

1

KANTELU

Olette eduskunnan oikeusasiamiehelle 20.9.2006 osoittamassanne kantelukirjoituksessa arvostellut Oulun läänin kuntien ja hallintoviranomaisten toimintaa asiakirjojen nähtävillääoloa koskevissa menettelyissä. Kirjoituksenne mukaan Oulun läänin kunnissa ja hallintoviranomaisissa on erityisesti kesälä 2006 yleistynyt käytäntö ajoittaa erilaisten asiakirjojen nähtävilläolot ja niihin liittyvät muistutus- ja valitusajat tärkeimpään kesälomakuukauteen, heinäkuuhun, jolloin mm. monien kunnantalojen ovet ovat suljettuina ja päivystysvuorossa olevat viranomaiset vastaavat vain valikoidusti puhelimeen. Joissakin tapauksissa viranomaisten edustajat ovat kirjoituksenne mukaan jopa ottaneet asiakirjat henkilökohtaisesti tutustuttavaksi juuri silloin kuin kansalainen olisi niihin halunnut tutustua.

Tällaisia nähtävilläoloon liittyviä ongelmia on kirjelmänne mukaan esiintynyt mm. Kajaanissa ja Sotkamossa Talvivaaran kaivoshankkeen ympäristölupa- ym. asioissa, Rokuan yleiskaava-asiassa sekä Oulussa Valtatie 20:n Korvenkylän tiejärjestelyjä koskevassa tiesuunnitelma-asiassa. Kerrotte saaneenne puhelimitse tietoja muistakin vastaavista menettelyistä. Epäilette, että tätä ikävää käytäntöä on "lanseerattu" joissakin tilaisuuksissa, joissa on ollut mukana mm. Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien viranomaisia. Pyydätte oikeusasiamiestä selvittämään ilmiön laajuuden ja ryhtymään toimenpiteisiin edellä tarkoittamiinne menettelytapojen lopettamiseksi.

2

SELVITYS

Kirjoituksenne johdosta on hankittu selvitykset Pohjois-Suomen ympäristölupavirastolta (20.2.2007), Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukselta (13.3.2007), Kainuun ympäristökeskukselta (19.3.2007) sekä Tiehallinnon Oulun tiepiiriltä (19.3.2007).

Olette antanut edellä mainittujen viranomaisten selvityksiin 14.6.2007 päivätyn vastineen.

Vastineessa viittaamiinne tapahtumien johdosta on tämän asian esittelijä vielä ollut puhelimitse yhteydessä ympäristöministeriöön sekä työ- ja elinkeinoministeriöön. Ympäristöministeriöstä on lähetetty jäljennökset Rokuan yleiskaavaa koskevista valituskirjelmistä. Työ- ja elinkeinoministeriön kaivosylitarkastaja on lähettänyt oheisen 16.5.2008 päivätyn muistion (todettakoon, että asiassa ei ole kysymys kantelussanne tarkoitetuista Oulun läänin viranomaisten menettelyistä).

Vaasan hallinto-oikeudesta on hankittu jäljennös hallinto-oikeuden 15.2.2008 antamasta päätöksestä X Oy:n ympäristö- ja vesitalouslupa-asiassa tehtyihin valituksiin. Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta on hankittu jäljennökset asiassa sinne tehdyistä valituksista.

Totean aluksi, että Talvivaaran kaivoksen ympäristö- ja vesitalouslupa-asia on valitusasiana Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Lisäksi Rokuan yleiskaavan hyväksymistä koskeva Muuhoksen, Utajärven ja Vaalan kuntien yhteistyöelimen päätös on valitusasiana ympäristöministeriön käsiteltävänä. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei yleensä puutu sellaiseen asiaan, jossa muutoksenhaku on kesken. Sen vuoksi en ainakaan tässä vaiheessa ota kantaa edellä mainitun Talvivaaran lupa-asian tai Rokuan yleiskaava-asian asiakirjojen nähtävilläoloaikojen ajoittamista koskevan menettelyn lainmukaisuuteen. Muilta osin olen tutkinut nähtävilläolomenettelyn ajoittamiseen liittyvää kysymystä ensisijaisesti yleisellä tasolla ottamatta yksityiskohtaisesti kantaa tiettyihin nimenomaisiin kaava-, lupa- ym. päätöksiin liittyvien menettelyjen oikeellisuuteen. Selvyyden vuoksi totean vielä, että olen tulkinnut kantelun koskevan lähinnä ympäristönsuojelu- ja maankäyttöasioita (kaavoitus, tieasiat ym.) käsitteleviä viranomaisia.

Nähtävilläoloa koskevien säännösten osalta todettakoon, että esimerkiksi ympäristölupavirastossa käsiteltävien ympäristölupa-asioiden osalta asiakirjojen nähtävänä pitämisestä säädetään ympäristönsuojelulain 38 §:ssä ja 98 §:ssä sekä ympäristönsuojeluasetuksen 16 §:ssä. Vesilain mukaisten hakemusasioiden osalta nähtävänä pitämisestä säädetään vesilain 16 luvun 7 ja 8 §:ssä sekä 17 luvun 2 §:ssä. Edellä mainitut ympäristönsuojelulain säännökset koskevat myös ympäristölupa-asioiden käsittelyä alueellisessa ympäristökeskuksessa ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa. Esimerkiksi asema- ja yleiskaavojen osalta asiakirjojen nähtävilläpitoa koskevat maankäyttö- ja rakennuslain 65 § sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 27 § (asemakaava), 19 § (yleiskaava) ja 30 §. Tiesuunnitelman osalta nähtävilläpidosta säädetään maantielain 27 §:ssä. Edellä mainituissa säännöksissä on määräyksiä muun muassa nähtävilläoloajan pituudesta, mutta ei nähtävänäoloajakson ajoittamisesta. Nähtävilläpitoon liittyviin menettelyihin voivat tulla täydentävästi tai toissijaisesti sovellettavaksi myös hallintolain säännökset.

Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston selvityksen mukaan ympäristölupaviraston tavoitteena on asettaa hakemusasiakirjat nähtäville joutuisasti sen jälkeen kun hakemus on riittävän täydellinen. Lomakaudet ja juhlapyhät otetaan huomioon tapauskohtaisesti esimerkiksi tavallista pitempinä määräaikoina. Ympäristölupaviraston mukaan tapana on varmistaa kunnista, että niissä on asianmukaisesti järjestetty pääsy tutustumaan asiakirjoihin myös kesäaikana. Lomakautta ei yksin ole pidetty syynä tiedoksiantojen lykkäämiselle. Pohjois-Suomen ympäristölupavirastossa ei selvityksen mukaan milloinkaan aseteta asiakirjoja tarkoituksellisesti nähtäväksi juuri loma-aikaan.

Kainuun ympäristökeskuksen selvityksen mukaan ympäristökeskuksen tietoon ei ole tullut huomautettavaa kuntien toiminnassa asiakirjojen nähtävillä pitämisessä ympäristönsuojelu- tai kaava-asioissa.

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen selvityksen mukaan ympäristökeskus on kaava-asioissa ohjannut kuntia asettamaan asiakirjat nähtäville tärkeimmän kesälomakauden aikaan riittävän pitkäksi ajaksi esimerkiksi kesäkuun puolesta välistä elokuun puoleen väliin. Suurimmassa osassa kaavahankkeita on Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen mukaan toimittu näin tai nähtävillä oloa ei ole pidetty lainkaan heinäkuussa. Toisaalta ympäristökeskuksen selvityksestä ilmenee, että kesällä 2006 on Oulun kaupungissa ollut kaksi pienen alueen asemakaavanmuutoshanketta, joissa kaava-asiakirjat olivat nähtävillä 20.6.–20.7.2006 ja 27.6.–27.7.2006. Lisäksi Pyhäjoen kunnassa on ollut erään asemakaavan muutoshankkeen osallistumis- ja arviointisuunnitelma nähtävillä 28.6.–27.7.2006.

Asiakirjoista ilmenee, että kantelussa tarkoitettu Valtatie 20 Korvenkylän tiejärjestelyjä koskeva tie-suunnitelma oli ennen sen hyväksymistä nähtävillä Oulun kaupungissa 30.6.–11.8.2006. ja Kiimingin kunnassa 27.6. – 11.8.2006. Tiepiirin antaman selvityksen mukaan maantielain edellyttämää 30 päivän nähtävänäoloaika jatkettiin juuri kansalaisten kesälomien vuoksi.

Vastineessanne olette ilmaissut olevanne tyytymätön edellä mainittujen viranomaisten antamiin selvityksiin ja niissä esitettyihin kannanottoihin, joiden mukaan viranomaisilla ei ole ollut huomautettavaa tarkastelun kohteena olleiden kaava- ym. hankkeiden osalta. Mielestänne viranomaisten olisi tullut pyrkiä osoittamaan, että kaikissa tapauksissa on kiinnitetty erityistä huomiota kaikkien asianomaisten kansalaisten mahdollisuuteen saada varmasti a joissa tiedot hankkeista ja reagoida niihin loma-aika huomioon ottaen riittävän pitkän määräajan kuluessa. Kerrotte vastineessanne myös eräistä asianomaisten henkilöiden kokemuksista Rokuan yleiskaavaa ja Talvivaaran kaivoshanketta koskevissa asioissa, joissa he ovat olleet tyytymättömiä nähtävilläolomenettelyihin.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella ei ole kuitenkaan ilmennyt, että Oulun läänin asianomaisilla viranomaisilla olisi hallintokäytännössään tapana ajoittaa asiakirjojen nähtävilläoloa tai niihin liittyviä muistutuksenteko- taikka valitusajkoja siten, että kesäkautena tapahtuva nähtävilläolo rajoittuisi heinäkuuhun. Saatujen selvitysten mukaan edellä mainitut viranomaiset ovat omassa toiminnassaan ja kuntia ohjatessaan pikemminkin pyrkineet siihen, että kesälomakuukausina nähtävillä olevat asiakirjat ovat riittävän pitkään nähtävillä myös kesä- tai elokuussa.

Tästä huolimatta eräät kansalaiset ovat tosin joissakin kantelussanne viittaamissanne tapauksissa kokeneet nähtävilläolon ajoituksen tai asiakirjoihin tutustumiseen liittyvien järjestelyjen o lleenheidän kannaltaan erityisen ongelmallisia.

Tämän johdosta totean, että perustuslain 20 §:n mukaan julkisen vallan on muun muassa pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa e linympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun hyvään hallintoon kuuluu muun muassa oikeus tulla kuulluksi. Hallintolain 7 §:n palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskevan säännöksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Ympäristöä ja hyvää hallintoa koskevien perusoikeuksien toteutumisen kannalta on siten käsitykseni mukaan tärkeää huolehtia asiakirjojen nähtävilläpitomenettelyjen järjestämisestä muun muassa kaava- ja ympäristölupa-asioissa siten, että varmistetaan kansalaisten tosiasialliset mahdollisuudet asiakirjoihin tutustumiseen sekä mielipiteiden, huomautusten ja valitusten tekemiseen. Esimerkiksi asianomaisten ympäristökeskusten on siten syytä mm. kuntia ohjatessaan tähdentää sitä, että kesäaikana nähtäville asetettavien asiakirjojen nähtävilläoloaikaan sisältyy riittävän pitkä ajanjakso myös kesä- tai elokuussa. Nähtävilläoloaika ajoitettaessa tulee myös varmistaa, ettei asianomaisen kunnanviraston mahdollinen kiinniolo kesäaikana vaikeuta asiakirjoihin tutustumista.

Edellä esitetyn perusteella kantelu ei ole antanut minulle aihetta muuhun kuin että saatan edellä mainitun käsitykseni nähtävilläpitomenettelyn asianmukaisuuden varmistamisesta Pojois-Suomen ympäristölupaviraston, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen, Kainuun ympäristökeskuksen ja Oulun tiepiirin tietoon lähettämällä niille jäljennöksen tästä vastauksestani.