

25.10.2001

433/4/99

Ratkaisija: Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

PÄÄTÖS KANTELUUN KIINTEISTÖNKAUPASTA JA KAAVOITUKSESTA TEHTYÄ ESISOPIMUSTA KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

Lehtori A arvostelee yhdessä opetusneuvos B:n kanssa 22.2.1999 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Lapuan kaupungin elinkeinotoimikunnan, kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston menettelyä Lapuan linja-autoasemaa ja torialuetta koskevan, Etelä-Pohjanmaan Osuuskaupan (EEPEE) kanssa tehtyä kiinteistökaupan esisopimusta koskevassa asiassa. Kantelun mukaan kaupunki sitoutui sopimuksessa myymään tämän n. 10 000 m²:n suuruisen alueen EEPEE:lle noin 2,8 miljoonalla markalla ja sitoutui samalla kaavoittamaan alueen liikerakennusten tontiksi, jolle oli tarkoitus rakentaa vähittäiskaupan suurmyymälä.

Kantelijoiden käsityksen mukaan kaupunginhallitus ja -valtuusto ovat käsitelleet asian ilman selviytyksiä sopimuksen vaikutuksista tai sen tekemisen tarkoituksenmukaisuudesta. Kantelijat epäilevät, että asian valmistellut elinkeinotoimikunta on perusteettomasti edistänyt osuuskaupan etuja ja että elinkeinotoimikunnan puheenjohtajana toiminut kaupunginjohtaja on menetellyt asiassa virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Kantelun mukaan elinkeinotoimikunta valmisteli esisopimuksen niin, ettei asiassa tullut tilaisuutta kansalaiskeskusteluun. Kantelijat epäilevät, että elinkeinotoimikunta on laajan vastustuksen pelossa tarkoituksellisesti halunnut välttää asiaa koskevan keskustelun. Esisopimuksen valmistelu ilman kansalaiskeskustelua ei kantelijoiden mielestä ole ollut elinympäristöön vaikuttamista koskevan perusoikeussäännöksen eikä kuntalain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevien säännösten mukaista.

2 SELVITYS

Lapuan kaupunginhallitus, kaupungin elinkeinotoimikunta ja kaupunginjohtaja C ovat antaneet selvityksensä kantelun johdosta. Kaupunginhallituksen selvitykseen on liitetty kaupungingeodeetti D:n selvitys kaupungin keskustan yleissuunnittelun vaiheista ja julkisuudesta.

Kantelijat ovat antaneet vastineensa kaupungin selvitysten johdosta. Vastineessaan kantelijat ovat vielä mm. esittäneet, että esisopimusasiaa valmisteltaessa ei ole myöskään noudatettu asian viireilläolosta ilmoittamista koskevaa hallintomenettelylain 13 §:ää. Vastine on lähetetty kaupungille tiedoksi.

Tänne on lisäksi hankittu korkeimmasta hallinto-oikeudesta nähtäväksi siellä vireillä olevan, esisopimuksessa tarkoitettua asemakaavaa koskevan valitusasian asiakirjat (dnro 1859/1/00).

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Esisopimuksen valmistelu

Saadun selvityksen mukaan Lapuan kaupungin ja Etelä-Pohjanmaan Osuuskaupan (EEPEE) välillä tehtyä kiinteistönkaupan esisopimusta koskevaa asiaa käsiteltiin ensin kaupunginhallituksessa 5.2.1996, jolloin kaupunki esitti esisopimuksen tekemistä.

Tämän jälkeen kaupungin elinkeinotoimikunta käsitteli asiaa viidessä kokouksessaan. Elinkeino-
toimikunta totesi 7.10.1996, että kaupungin omistamaa linja-autoaseman kiinteistöä oli tarjottu myytäväksi EEPEE:lle 5,5 tai 7 miljoonan markan kauppahinnasta myytävän alueen koosta riippuen. Lisäksi päätettiin selvittää kahden muun yksityisomistuksessa olevan alueen omistajien mahdollinen halukkuus alueidensa myyntiin.

Elinkeinoimikunnan kokouksessa 29.11.1996 merkittiin tiedoksi neuvottelutilanne EEPEE:n kanssa. Elinkeinoimikunnan 7.4.1997 pidetyssä kokouksessa todettiin, että EEPEE:n hallitus oli tehnyt periaateratkaisun tulevan marketin sijoittamisesta Lapuan keskustaan. Kaupunki oli tarjonnut sijoituspaikaksi linja-autoaseman kiinteistöä ja toria. Elinkeinoimikunta päätti esittää hintatarjouksenaan 3,2 miljoonaa markkaa.

Kokouksessa 13.11.1997 merkittiin tiedoksi EEPEE:n toimitusjohtajan kanssa käyty neuvottelu eri tonttivaihtoehdoista. Kokouksessaan 12.1.1998 elinkeinoimikunta päätti esittää sopimusluonnoksen kaupunginhallituksen ja -valtuuston hyväksyttäväksi.

Kaupunginhallitus käsitteli asiaa 26.1.1998. Se päätti esittää valtuustolle, että valtuusto hyväksyisi esityslistan liitteen mukaisen kiinteistönkaupan esisopimuksen allekirjoittamisen EEPEE:n kanssa ja oikeuttaisi kaupunginhallituksen hyväksymään lopullisen kauppakirjan. Sopimusluonnoksen mukainen kauppahinta koostui 2,7 miljoonan markan suuruisesta rahamääräisestä osuudesta sekä 29 %:n omistusosuutta vastaavasta määrästä sopimuksessa mainitun kiinteistöosakeyhtiön osakkeita. Esisopimus allekirjoitettiin 28.1.1998. Kaupunginhallituksen puolesta sen allekirjoittivat kaupunginjohtaja ja hallintojohtaja. Kaupunginvaltuusto hyväksyi 9.2.1998 kaupunginhallituksen esityksen siten muutettuna, että lopullinen kauppakirja oli tuotava valtuuston hyväksyttäväksi.

Sopimuksen sisällöstä

Kantelussa tarkoitetulla esisopimuksella Lapuan kaupunki sitoutui myymään sekä EEPEE ostamaan ja rakentamaan Lapuan kaupungin keskustassa sijaitsevan noin 10 000 m²:n alueen, josta oli tarkoitus muodostaa liikerakennuksen tontti. Alueeseen kuului linja-autoaseman tontti sekä torialuetta, yleistä paikoitusaluetta, puistoaluetta sekä osa kaupungintalon tontista. Tontin rakennusoikeuden määrittävän tonttitehokkuusluvun oli tarkoitus olla 0,45. Lopullinen rakennusoikeus, kerrosluku, tontin rakennusala, pysäköintipaikat sekä tontin liittymät oli tarkoitus määrittellä asemakaavan muutoksella. EEPEE sitoutui rakentamaan tontille kahden vuoden kuluessa kauppakirjan alle-

kirjoittamisesta vähintään 2400 kerrosneliömetrin suuruisen liikerakennuksen. Kaupunki puolestaan sitoutui saattamaan esisopimuksen allekirjoittamisen jälkeen vireille asemakaavan muutoksen, joka oli tarpeen liiketontin muodostamiseksi.

Esisopimuksen mukaan kiinteistönkauppa oli tarkoitus tehdä sen jälkeen kun asemakaavan muutos ja sen mukainen tonttijako sekä kaupan tekemistä koskeva kaupungin päätös ovat saavuttaneet lainvoiman.

Sopimusehdon mukaan esisopimuksen oli määrä raueta, elleivät asemakaavan muutos ja tonttijako tule lainvoimaisiksi. Mikäli esisopimus raukeaisi mainitusta syystä, kaupunki ei olisi velvollinen korvaamaan EEPEE:lle esisopimuksen raukeamisesta aiheutuvaa vahinkoa. Sopimus raukeaisi myös siinä tapauksessa, että kiinteistönkauppaa ei tehtäisi kolmen kuukauden kuluessa asemakaavan, tonttijaon ja kauppaa koskevan kaupungin päätöksen lainvoimaisuudesta. Esisopimuksen oli tarkoitus tulla kaupunkia sitovaksi sen jälkeen, kun sen hyväksymistä koskeva kaupunginvaltuuston päätös on saavuttanut lainvoiman.

Aluetta koskeva asemakaavan muutos

Tämän kanteluasian ollessa jo vireillä Lapuan kaupunginvaltuusto hyväksyi sittemmin 10.5.1999 mm. korttelin 122 aluetta koskevan asemakaavan muutoksen. Kaavanmuutoksen mukaan tontille no 2, jota edellä mainittu esisopimus koskee, sai sijoittaa enimmäiskerrosalaltaan 3750 m²:n suuruisen vähittäiskaupan suuryksikön. Myös viereiselle tontille no 1, jonka omistaa Suomen Spar Oyj, osoitettiin kaavanmuutoksessa 2250 kerrosneliömetrin liikerakennusoikeus (vähittäiskaupan suuryksikkö).

Kaupunginhallitus alisti kaavanmuutoksen tuolloin voimassa olleen rakennuslain (370/1958) nojalla Länsi-Suomen ympäristökeskuksen vahvistettavaksi. Tuossa yhteydessä eräät kaupungin asukkaat valittivat kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä ympäristökeskukseen. Valituksen johdosta ympäristökeskus jätti 30.5.2000 antamallaan päätöksellä asemakaavan muutosta koskevan kaupunginvaltuuston päätöksen vahvistamatta. Päätöksessään ympäristökeskus piti tontille osoitettua rakennusoikeutta liian suurena. Ympäristökeskuksen mielestä kaavaa ei myöskään voida pitää kaupunkikuvan kannalta perusteltuna. Kaavassa osoitettujen kahden vähittäiskaupan suuryksikön vaikutuksia palvelujen saatavuuteen ja yhdyskuntarakenteeseen ei päätöksen mukaan ollut riittävästi selvitetty. Kaava-asiakirjoissa ei ollut myöskään esitetty selvitystä hankkeiden sopeutumisesta kaupunkirakenteeseen erityisesti liikennejärjestelyjen osalta.

Lapuan kaupunginhallitus on valittanut ympäristökeskuksen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusasian käsittely on vielä kesken.

3.2

Kaupungin viranomaisten menettelyn arviointi

3.2.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 14 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua

yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 §:n mukaan julkisen vallan on erityisesti pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan on myös perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. (Ennen 1.3.2000 vastaavat säännökset olivat tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 11 §:ssä, 14 a §:ssä ja 16 a §:ssä.)

Kuntalain 27 §:n mukaan kunnanvaltuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Säännöksen mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää muun muassa tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa.

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Hallintomenettelylain 13 §:n mukaan asian vireilläolosta on ilmoitettava julkisesti, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin. Tiedossa olevalle henkilölle, joka ei ole asianosainen mutta jonka asumiseen, työntekoon, tai muihin oloihin asian ratkaisu saattaa vaikuttaa huomattavasti, on ilmoitettava asian vireilläolosta. Tästä saa kuitenkin ilmoittaa julkisesti, jos henkilöitä on useita ja heidän voidaan olettaa saavan tiedon julkisesta ilmoituksesta. Vireilläoloa koskevassa ilmoituksessa on mainittava, mistä asiassa on kysymys ja miten siitä voidaan esittää tietoja, kysymyksiä ja mielipiteitä viranomaiselle.

Vireilläolosta ei kuitenkaan lain 13 §:n 3 momentin mukaan tarvitse ilmoittaa, jos ilmoittaminen vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos ilmoittaminen on ilmeisen tarpeetonta.

3.2.2

Kannanotto

Kaupungin mielestä esisopimuksessa tarkoitetun asemakaavan muuttamista koskeva suunnitelma on ollut julkinen jo paljon ennen esisopimuksen allekirjoittamista. Tältä osin kaupunki viittaa erityisesti elinkeinotoimikunnan johdolla valmisteltuun keskustan yleissuunnitelmaan (ns. Kauppakatu-projekti), jonka yhteydessä tätä kaavoitusvaihtoehtoa on kaupungin mukaan käsitelty julkisesti sekä tiedotusvälineissä että yleisötilaisuuksissa. Kaupunki katsoo, että se on varannut kaupungin asukkaille mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa kyseisen alueen tulevaan käyttöön.

Toisaalta kaupunki tänne antamassaan selvityksessä myöntää, että esisopimuksesta käytyjen neuvottelujen aikana keskeneräisistä asioista ei kuitenkaan ole yleisöä erikseen informoitu. Tältä osin kaupunki ilmoittaa noudattaneensa toisen neuvotteluosapuolen toivomusta asian julkistamisajankohdasta.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella esisopimusta ja siinä tarkoitettua hanketta koskevasta asiasta ei ole tiedotettu julkisesti asian valmisteluvaiheessa.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Kunnan ja yksityisten välillä neuvoteltavien sopimusten valmisteluun voi sinänsä liittyä seikkoja, joista ei aina voida julkisesti tiedottaa. Kysymys voi olla esimerkiksi liikesalaisuuksista. Tässä asiassa saadusta selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, että esisopimuksen valmisteluun kaupungin elimissä olisi sisältynyt sellaisia liikesalaisuuden piiriin kuuluvia asioita, joista ei olisi voitu antaa tietoja julkisuuteen. Ainakin sopimuksen lähtökohdista, tavoitteista ja keskeisistä sisältökysymyksistä olisi mielestäni jo valmisteluvaiheessa voitu tiedottaa.

Kysymys on ollut sellaisen suurmyymälähankkeen valmistelusta, jolla tyypillisesti voi olla merkittäviä vaikutuksia mm. yhdyskuntarakenteeseen, kaupunkikuvaan, liikennejärjestelyihin sekä lukuisten henkilöiden palvelujen saatavuuteen mahdollisesti laajallakin alueella. Sen vuoksi kaupungin olisi mielestäni tullut jo esisopimusta valmisteltaessa kiinnittää enemmän huomiota kaupungin asukkaiden mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa tätä hanketta koskeviin ratkaisuihin.

Lapuan keskustan yleissuunnitelmaprojektin 1994-1997 peruste- ja suunnitelmaosaa koskevasta raportista (s. 25 - 26) tosin ilmenee, että projektissa on käsitelty osuuskaupan uuteen sijoittumiseen liittyvää suunnitelmavaihtoehtoa, jonka mukaan linja-autoaseman kortteli mahdollisesti muutettaisiin liiketontiksi market-tyyppistä rakentamista varten. Mielestäni kyseiseen yleissuunnitelmaprojektiin liittyvät osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet eivät kuitenkaan ole tässä tapauksessa voineet korvata suurmyymälähankkeen yksityiskohtaista toteuttamista tarkoittavaan päätöksentekoon osallistumista.

Edellä esitetyn johdosta katson, että esisopimusasian valmistelua voidaan pitää puutteellisena kunnan jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä asian vireilläolosta ilmoittamisen kannalta. Valmistelu ei ole vastannut kaupungin toiminnalle kuntalain 27 §:ssä ja 29 §:ssä asetettuja tavoitteita eikä asiassa ole myöskään menetelty hallintomenettelylain 13 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Saadun selvityksen perusteella ei näytä siltä, että vireilläolosta ilmoittaminen olisi vaarantanut päätöksen tarkoituksen toteutumisen hallintomenettelylain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Tuollaisena vaarantumisenä ei tämänkaltaisissa asioissa luonnollisestikaan voida pitää sitä seikkaa, että asiassa julkisen keskustelun jälkeen mahdollisesti olisikin päädytty toiseen lopputulokseen.

Vireilläolosta ilmoittamisesta ei käsitykseni mukaan olisi aiheutunut muutakaan merkittävää haittaa. Kaupunki tosin toteaa noudattaneensa toisen neuvotteluosapuolen *toivomusta* asian julkistamisajankohdasta. Tätä ei kuitenkaan voida mielestäni pitää riittävänä perusteena jättää ilmoittamatta asian vireilläolosta, kun valmisteilla on ollut yleiseltä kannalta näinkin merkittävä hanke. Ei ole edes väitetty, että toinen neuvotteluosapuoli olisi asettanut julkisuusrajoituksen neuvottelujen ennakkoehdoksi. Jos tällainen ehto olisi asetettu, kaupungin olisi tullut ilmoittaa toiselle osapuolelle, että tässä tapauksessa tuollaiseen ehtoon ei voida suostua.

Vireilläolosta ilmoittamista ei ole myöskään voitu pitää ilmeisen tarpeettomana esimerkiksi sillä perusteella, että esisopimuksessa tarkoitettusta asiasta olisi muutoin jo riittävän laajasti tiedotettu.

Edellä esitetty ei kuitenkaan tarkoita sitä, että *kaikista* esisopimuksen valmisteluun liittyvistä kaupungin toimenpiteistä ja yhteydenpidosta toiseen osapuoleen olisi tullut tiedottaa julkisesti. Kun kysymys on yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemisestä, myös julkisyhteisöllä tulee merkittävien hankkeiden yhteydessä luonnollisesti olla mahdollisuus käydä ainakin alustavia, tunnustelevia keskusteluja sopimukseen liittyvistä kysymyksistä ilman että niistä erityisesti vielä tiedotetaan. Kiinnitän huomiota myös siihen, että sopimuksen tekemisessä voidaan erottaa yhtäältä sopimuksen sisältöä ja sopimuksen hyväksymistä koskevista seikoista päättäminen kaupungin elimissä siihen kuuluvine valmistelumenettelyineen sekä toisaalta itse sopimusneuvottelut toisen sopijapuolen edustajien kanssa ja allekirjoitettavan sopimuksen laatimiseen liittyvät käytännön toimenpiteet. Tavoite edistää julkisuutta ja avoimutta koskee ensisijaisesti edellistä menettelyä eli sopimusasiaa koskevaa julkishallinnollista päätöksentekoa ja sen valmistelua.

Mitä nyt puheena olevan esisopimusasian valmisteluun muutoin tulee, asiakirjoista ei mielestäni ilmene, että esisopimusta valmisteltaessa olisi riittävästi selvitetty sopimuksen ja siinä tarkoitetun market-hankkeen vaikutuksia, kun otetaan huomioon hankkeen merkitys mm. kaupungin keskustan maankäytön kannalta.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella kuitenkin katson, että kaupungin toimielinten tai kaupunginjohtajan ei ole näytetty toimineen kantelussa väitetyin tavoin epäasiallisesti tai puolueellisesti EEPEn etua yksipuolisesti edistäen taikka muutoinkaan käyttäneen väärin harkintavaltaansa. Kiinnitän kuitenkin kaupungin huomiota siihen, että avoimuus ja tiedottaminen lisäävät luottamusta päätöksenteon objektiivisuuteen ja ovat siten omiaan jo ennakolta ehkäisemään puolueellisuus-epäilyjä.

Selvyyden vuoksi totean, että oikeusasiamiehen rooliin laillisuusvalvojana ei kuulu ottaa kantaa sellaisiin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin, jotka kuuluvat toimivaltaisen viranomaisen harkintavaltaan. Näin ollen oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa mm. siihen kanteluväitteeseen, että puheena oleva hanke ei olisi ollut kuntalaisten "edun" mukainen.

Kiinnitän kuitenkin huomiota vielä seuraavaan näkökohtaan.

Kaupungin menettelyä koskevat oikeudelliset kysymykset eivät mielestäni ole kokonaisuutena mielekkäästi arvioitavissa, ellei samalla tarkastella esisopimuksen merkitystä kyseisen alueen asemakaavoituksen kannalta.

Kantelussa tarkoitettua esisopimusta voidaan sen sisällön puolesta pitää myös maankäyttösopimuksena (kaavoitussopimuksena). Sopimus koskee vähittäiskaupan suuryksikön kaavoittamista sopimuksessa mainittuun paikkaan, ja siinä todetaan mm. kaavoituksen tavoitteeksi asetettu vähimmäisrakennusoikeus. Sopimuksen tarkoituksena on tältä osin ollut sopia kaavoituksessa tehtävistä keskeisistä maankäyttöratkaisuista jo ennen aluetta koskevan asemakaavan vireilletuloa.

Tuolloin voimassa olleen rakennuslain (370/1958) tarkoituksena on ollut, että tällaisen rakennushankkeen soveltuvuus kyseiselle paikalle ja hankkeen vaikutukset selvitetään aluetta koskevan asemakaavoituksen yhteydessä. Rakennuslainsäädäntöön sisältyivät säännökset mm. kaavassa tarkoitettujen hankkeiden vaikutusten selvittämisestä sekä kunnan jäsenten osallistumismahdollisuuksista. (Rakennuslain on 1.1.2000 lukien korvannut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jossa

on säännökset vastaavista asioista.)

Olen edellä yhtynyt kantelijoiden arvosteluun, joka koskee kuntalaisten puutteellisia osallistumismahdollisuuksia ja hankkeen vaikutusten riittämättömyyttä selvittämistä esisopimusta valmisteltaessa. Sopimusasian valmistelua koskevien osallistumismahdollisuuksien asianmukainen järjestäminen-kään ei kuitenkaan mielestäni tällaisessa tapauksessa kokonaan poistaisi sitä ongelmaa, joka liittyy hankkeen vaatimista kaavoitusratkaisuihin sopimiseen ennen aluetta koskevaa kaavoitusta. Maankäytön suunnittelua koskevan lainsäädännön alaan kuuluvista asioista sopiminen ennen kaavoitusta voi helposti antaa vaikutelman, että sopimuksella pyritään tosiasiallisesti sivuuttamaan kaavoituslainsäädännön mukainen osallistumisjärjestelmä ja suunnitellun maankäytön vaikutusten selvittäminen tai että näiden merkitystä väheksytään. Tällaisten kaavan sisältöä koskevien, sitoviksi tarkoitettujen maankäyttösopimusten tekemistä ennen kaavoitusta tai kaavoitusmenettelyn hyvin varhaisessa vaiheessa on joskus pidetty hyvän hallinnon kannalta ongelmallisena. Maankäyttösopimusten on nähty heikentävän kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. Eduskunnan perustuslakivaliokuntakin on katsonut, että maankäyttösopimukset saattavat käytännössä vaarantaa kuntien kaavoitusharkinnan riippumattomuutta.

Maankäyttösopimusten ja kaavoitusmenettelyn keskinäinen suhde on osoittautunut yleisemminkin ongelmalliseksi. Oikeuskäytännössä on ollut esillä erityisesti kysymys kaavojen toteuttamiskustannuksia koskevien sopimusten lainmukaisuudesta.

Hyväksyessään uuden maankäyttö- ja rakennuslain eduskunta edellytti, että hallitus selvittää eräiden kaavoituksen toteuttamiseen liittyvien seikkojen kuten julkisen ja yksityisen tahon välisen kustannusten jaon, maankäyttösopimusten sisällön, katualueen luovutuksen ym. tarkemman sääntelyn tarvetta ja antaa mahdollisesti tarvittavat lakiehdotukset eduskunnalle pikaisesti.

Ympäristöministeriö on vuoden 2000 syyskuussa asettanut toimikunnan, jonka tehtävänä on laatia tarpeelliset selvitykset kaavan toteuttamisvastuiden ja yhdyskuntarakentamisen rahoitusjärjestelmien kehittämiseksi. Toimeksiannon mukaan toimikunnan tulee myös selvittää ja tarvittaessa tarkentaa maankäyttösopimusten oikeudellista sääntelyä "sopimusmahdollisuus säilyttäen". Saadun tiedon mukaan toimikunnan alkuperäistä määräaikaa (30.9.2001) on jatkettu vuoden 2002 helmikuun loppuun saakka.

Kysymys siitä, voidaanko kantelussa tarkoitettu suurmyymälä sijoittaa esisopimuksessa tarkoitettuun paikkaan, tullaan viime kädessä ratkaisemaan aluetta koskevan asemakaava-asian yhteydessä. Kaupunkilaisilla on esisopimuksen tekemisestä huolimatta ollut mahdollisuus valittaa asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Näin on sittemmin tapahtunutkin. Asemakaava-asia on muutoksenhaun johdosta tällä hetkellä valitusasiana korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä.

Koska asemakaava-asiaa ei ole vielä lainvoimaisesti ratkaistu ja kun toisaalta ympäristöministeriön asettama toimikunta parhaillaan selvittää maankäyttösopimukseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä, en ainakaan tässä vaiheessa puutu yksityiskohtaisemmin kysymykseen edellä tarkoitettujen esisopimuksen ja alueen kaavoituksen välisestä suhteesta.

3.3

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan Lapuan kaupunginhallituksen ja elinkeinotoimikunnan sekä kaupunginjohtajan tietoon edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsityksen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä asioista tiedottamista koskevien kuntalain 27 ja 29 §:n säännösten kuin myös asian vireilläolosta ilmoittamista koskevan hallintomenettelylain 13 §:n huomioon ottamisesta kantelussa tarkoitettua esisopimusasiaa valmisteltaessa.

Samalla kiinnitän kaupunginhallituksen huomiota vastaisen varalle kunnallisen päätöksenteon avoimuuteen sekä velvollisuuteen edistää kaupungin asukkaiden tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia heitä koskevien asioiden eri valmisteluvaiheissa. Kiinnitän kaupunginhallituksen huomiota myös siihen, että merkittäviä hankkeita koskevia asioita valmisteltaessa selvitetään riittävästi myös päätöksen vaikutukset.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Lapuan kaupunginhallitukselle, elinkeinotoimikunnalle ja kaupunginjohtajalle.

Lähetän jäljennöksen päätöksestä tiedoksi myös sisäasianministeriölle, ympäristöministeriölle ja Suomen Kuntaliitolle.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.

A:ta pyydetään antamaan tieto tästä päätöksestä kantelukirjoituksen toiselle allekirjoittajalle B:lle.