

3.2.2021

EOAK/441/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Susanna Wähä

VESIJOHDON SIOITTAMINEN PUISTOALUEELLE

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Riihimäen kaupungin menettelyä asemakaava-alueella tapahtuneessa suojaviheralueen hakkuuta koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan hakkuun seurauksena teollisuusalueen ja asuinalueen välinen puistoksi osoitettu suojaviheralue turmeltui.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Riihimäen kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnan selvitys ja lausunto 3.3.2020.

Käytettävissäni on ollut myös seuraavat asiakirjat:

- kantelijan toimittama valokuva-aineisto
- asemakaava-aineisto karttapalvelusta.

3 RATKAISU

- 1) Katson Riihimäen kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnan ja lautakunnan esittelijänä toimineen rakennusvalvontapäällikön laiminlyöneen velvollisuutensa toimittaa oikeusasiamiehelle laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemat tiedot, kun se on jättänyt toimittamatta viittaamansa luparatkaisun ja yksityiskohtaiset tiedot ja asiakirjat asemakaavoituksesta.
- 2) Katson Riihimäen kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnan ja lautakunnan esittelijänä toimineen rakennusvalvontapäällikön menetelleen vastoin hyvän hallinnon periaatteita antaessaan oikeusasiamiehelle lausunnon, jossa kantelijan laillisuusvalvonta-asiassa esittämiä käsityksiä arvostellaan epäasiallisesti.
- 3) Katson kaupungin rakennusvalvontapäällikön menetelleen virkatoimien lainmukaisuus- ja objektiivisuusvaatimusten vastaisesti, kun kaupunginhallituksen alaiselta liikelaitokselta ei ole edellytetty niitä lakisääteisiä menettelyjä, joita vesijohdon sijoittamiseen ja asemakaavassa osoitetun puistoalueen puiden kaatamiseen olisi tullut maankäyttö- ja rakennuslain perusteella soveltaa.

3.1 Oikeusasiamiehelle annettava selvitys

Apulaisoikeusasiamies on selvityspyynnössään pyytänyt Riihimäen kaupunkia lausunnossaan kiinnittämään huomiota erityisesti

tapahtumien kulun selvittämiseen suunnittelu- ja lupaprosessien näkökulmasta ja selvittämään kantelun kohteena olevan alueen kaavoitus-tilanteen sekä esittämään puuston käsittelyyn liittyneet ilmoitus- ja lupamenettelyt.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 7 §:n mukaan oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

Perustuslain 111 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Ympäristö- ja rakennuslautakunta on lausunnossaan todennut kaavatilanteesta, että puistoalue on Riihimäen kaupungin omistama yleinen alue, joka on osoitettu merkinnällä P. Lausunnon mukaan puistoa tarkoittavalla merkinnällä kyseisessä asemakaavassa ei ole erityistä melua tai näkösuojaa edellyttävää tarkoitusta tai asemaa.

Totean, että kaupunki ei ole toimittanut lausuntonsa liitteenä aluetta koskevia asemakaavoja ja niihin liittyviä merkintöjä. Kaupungin verkosivuilla löytyvän asemakaava-aineiston mukaan puistoaluetta koskeva kaava on vuodelta 1962, eikä P-alueeseen liity kaavamääräyksiä, joissa olisi otettu kantaa puistoalueen tarkoitukseen. Lisäksi puistoaluetta ympäröivät omakotirakennusten alue (AO) ja pienteollisuusrakennusten korttelialue (TP) kuuluvat kumpikin eri asemakaavoihin kuin P-alue.

Ympäristö- ja rakennuslautakunta on lausunnossaan viitannut, että Riihimäen Vesi on hankkinut kaupungilta maanomistajana luvan asianmukaisesti. Kaupunki ei ole kuitenkaan liittänyt luparatkaisua lausuntoonsa.

Oikeusasiamiehellä on perustuslain säännöksen mukaan oikeus kantelun tutkimiseksi saada tietoja muun muassa kunnan viranomaisilta ja muilta valvottavilta. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen tai muun valvottavan on lausuntoa ja selvitystä laatiessaan ja sitä antaessaan asianmukaisesti ja totuuden mukaisesti annettava kaikki asiaan vaikuttavat tiedot ja selvitettävä kantelukirjoitus huomioon ottaen, mihin sen menettely on kuloinkin perustunut.

Oikeusasiamiehelle annettavat selvitykset ovat oikeudellisesti merkityksellisiä kirjallisia todistuksia, koska ne muodostavat osan, siitä näytöstä, jonka perusteella kantelun kohteen toimintaa arvioidaan ylimmän laillisuusvalvojan kirjallisessa kantelumenettelyssä.

Perustuslain 111 §:n mukaisen tietojensaantioikeuden on vakiintuneesti katsottu tarkoittavan sitä, että oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten antaminen on virkatehtävä, jota koskevat yleiset virkavelvollisuudet. Tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen kuuluu, että annettavat selvitykset ovat paikkansa pitäviä.

Katson Riihimäen kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnan toimineen vastoin perustuslaissa ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annettussa laissa asetettua velvoitetta antaa ylimmälle laillisuusvalvojalle tämän tarvitsemat tiedot, kun ylimmän laillisuusvalvojan pyytämä selvitys on annettu puutteellisena.

3.2 Asiallisen virkakielen vaatimus

Apulaisoikeusasiamies pyysi Riihimäen kaupunkia antamaan lausuntonsa Riihimäen kaupungin menettelystä, jossa kantelun perusteella oli kysymys maaliskuussa 2019 tapahtuneesta Petsamonkadun teollisuusalueen ja Lehtiniityntien asuntoalueen välisen suojaviheralueen maisema- ja melusuojan turmelemisesta.

Hallintolaissa (434/2003) on säädetty myös virkakielen asiallisuusvaatimuksesta. Hallintolain 9 §:n mukainen hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hyvään hallintoon kuuluu myös asianmukainen asiakaspalvelu. Tämä tarkoittaa muun muassa asiallista ja neutraalia kielenkäyttöä. Hallintoasian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu asiallinen käytös ja tähän liittyvä asianmukainen kielenkäyttö sekä suullisessa kanssakäymisessä että viranomaisen laatimissa, asiakasta koskevissa asiakirjoissa. Viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan on käytettävä sellaista kieltä ja sellaisia ilmaisuja, jotka ovat hyvän tavan mukaisia.

Tämä vaatimus tarkoittaa loukkaavien ja väheksyvien ilmausten välttämistä, eikä asialliseen virkakieleen näin ollen kuulu hallinnon asiakkaan nimittely tai luonnehdinta.

Ympäristö- ja rakennuslautakunta on lausunnossaan eduskunnan oikeusasiamiehelle 3.3.2020 25 § todennut seuraavaa. ”Kanteluasiakirjan sisältö tapahtumien kulusta, laittomuuksien väittämistä, tulkinnat asemakaavan määräyksistä ja viranhaltijoiden syyllistämistä ovat sekavaa, epä johdonmukaista ja naiivia kirjoitusta, jotka antavat tapahtumista epäuskottavan kuvan. Erityisesti kysymykseen Miksi menettely on mielestänne lainvastainen? on kantelija luetellut syytöksiä, joilla ei ole juuri mitään tekemistä pääasian kanssa eikä niille löydy pienintäkään perustetta. Periaatteellinen ja pitkäaikainen suuttumus kaupunkia kohtaan on helposti luettavissa. Suurin osa vastauksesta sisältää kaupungin syyttelyä huonosta asuinalueen kehittämisestä, palveluista ja tiestöstä.”

Katson ympäristö- ja rakennuslautakunnan sekä lautakunnan esittelijänä toimineen viranhaltijan menetelleen vastoin hallintolain virkakielen asiallisuusvaatimusta arvostellessaan epäasiallisesti kantelukirjelmän sisältöä ja luonnehtiessaan kantelun tekijän motiivia kaupungin menettelyn kyseenalaistamisessa.

Totean, että hyvän kielen käytön asiallisuusvaatimuksen toteutumisella on merkitystä myös viranomaistoiminnan puolueettomuusperiaatteen toteutumisessa. Hallintolain 6 §:ssä määritelty puolueettomuusperiaate edellyttää objektiivista menettelyä niin, että viranomaisen toiminta

ja päätöksenteko eivät saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Asiaton kielenkäyttö ja sen ilmeneminen viranomaisen antamassa virallisessa lausuntoasiassa on ollut omiaan vaarantamaan myös käsitystä viranomaistoiminnan puolueettomuudesta.

3.3 Viranomaistoimien puolueettomuus ja vesijohdon sijoittamisen lupamenettelyt

Kantelussa on kysymys Riihimäen kaupungin menettelystä, jonka perusteella Riihimäen Vesi sai luvan suorittaa vesijohdon asennustyön asemakaavassa puistoksi (P) merkityllä alueella, joka oli kaupungin omistuksessa. Noin 25 metrin levyiseltä puistoalueelta puusto poistettiin merkittävilta osin ja noin 20–22 metrin levyinen alue jäi puuttomaksi. Kantelussa on arvosteltu kaupungin tiedottamista vesijohtotyöhön liittyen sekä kysytty minkälaisiin lupamenettelyihin vesijohdon sijoittaminen perustui.

Kantelun kohteena olevat tapahtumat liittyivät kaupunginhallituksen alaisuudessa toimivan liikelaitoksen, Riihimäen Veden vesijohdon rakentamistyöhön.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 161 a §:n mukaan vesijohdon sijoittamiseen maa-alueella sovelletaan, mitä 161 §:ssä säädetään, jos sijoittamisesta ei päätetä vesilain mukaisessa vedenottoa koskevassa lupapäätöksessä. Maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n mukaan kiinteistön omistaja ja haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle, jollei sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Sama koskee johtoihin liittyviä vähäisiä laitteita, rakennelmia ja laitoksia. Johtoa tai muuta laitetta ei saa rakentaa niin, että vaikeutetaan alueen kaavoitusta tai kaavan toteuttamista. Jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön omistajan ja haltijan kanssa, sijoittamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Sijoittamisesta päätettäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei kiinteistölle aiheuteta tarpeetonta haittaa.

Ympäristö- ja rakennuslautakunta on lausunnossaan todennut, että ” kaupunkitekniikan aluevastaava on antanut alueella toimitettaviin puiden kaatamiseen ja muihin toimenpiteisiin luvan.” Lausunnon mukaan lupa on käsittänyt isojen puiden poiston vesijohtotyömaalta,

puistoyksikön hoidollisista syistä suorittamat pajukon karsimiset ja haitallisten kasvustojen poistamiset sekä teollisuuskiinteistöjen puolella kasvillisuuden poistamisen avo-ojan kunnostuksen vuoksi.

Lisäksi lausunnossa on todettu, että ”kaupungilla on oikeus pitää huolta puistostaan ja asentaa sen maaperään yhdyskuntaa palvelevia putki- ja kaapelilinjot. Vesijoitohankkeen rakentaminen oli Vesilaitoksen normaalia toiminnan laajentamista ja palveluiden mahdollistamista tuleville työpaikka- ja asuinalueille. Se toteutettiin järkevästi yhteisen alueen kautta, jolloin kadunvarsirakentamisen ongelmia ei ollut ja kustannuksissa saatiin säästöä. Tämä on kaikkien kaupunkilaisten etu.”

Totean, että kaupunki ei ole toimittanut lausunnossa viitattua lupapäätöstä oikeusasiamiehelle. Sen sijaan ympäristö- ja rakennuslautakunta on perustellut, miksi vesijohdon sijoittamisen edellyttäviltä toimenpiteiltä ei ole edellytetty maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 128 §:ssä tarkoitettua maisematyölupaa. Näin ollen jää edelleen epäselväksi, minkä lain perusteella myönnetty lupa puiden kaatamiselle asiassa on ollut kysymyksessä ja minkä sisältöinen päätös asiassa on tehty. Myöskään vesijohdon sijoittamista koskien ei ole esitetty lupaa tai viranomaisen tekemää päätöstä.

Kiinnitän kaupungin huomiota siihen, että viranomaistoimien on hallinnon oikeusperiaatteet määrittelevän hallintolain 6 §:n oltava puolueettomia. Perustuslain 2 §:n momentin mukaisesti hallinnossa päätöksenteon on perustuttava lakiin, jota hallintotoiminnassa on tarkoin noudatettava. Tehtävät hallintotoimet ja ratkaisut on pystyttävä perusteellamaan tosiasioihin perustuen ja puolueettomasti riippumatta siitä, kuka hallinnon asiakas on.

Totean selvyuden vuoksi, että asiassa ei ole kysymys siitä, etteikö vesijohdon sijoittaminen sinänsä voisi olla tarpeellista ja mahdollista. Kantelun perusteella on tutkittavana ne menettelyt, joiden perusteella vesijohdon sijoittamiseen on päädytty asemakaavassa osoitetulle puistoalueelle.

Ympäristö- ja rakennuslautakunta ei ole lausunnossaan ottanut kantaa siihen, millaisten selvitysten ja hakemusasiasiakirjojen perusteella vesijohdon sijoittamiseen on päädytty asemakaavassa osoitetulle puistoalueella. Lausunnossa ei käy myöskään ilmi liittyikö sijoittamiseen liikelaitoksen ja kaupungin välistä sopimusta tai muutakaan vesijohdon sijoittamisen hyväksyntään liittyvää asiakirjaa.

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n mukaan yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamiseen on kaupungilla sekä oikeus että velvollisuus, ei säännöksen perusteella johtoa tai muuta laitetta saa rakentaa niin, että vaikeutetaan kaavoitusta tai kaavan toteuttamista. Tämän vuoksi katson, että kaupungin olisi tullut ennen vesijohdon sijoittamisen sallimista selvittää vesijohdon sijoittamisen vaikutukset asemakaavassa osoitetulle puistoalueelle ja puiston poistamisen vaikutukset sen välittömässä läheisyydessä sijaitseville kiinteistöille.

Totean, että maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n mukaan maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa asemakaava-alueella. Lupaa ei kuitenkaan tarvita vähäisiin toimenpiteisiin.

Kaupunki on lausunnossaan katsonut 20-30 täysikasvuisen koivun kaatamisen käsittävän noin 10 % kaikista koivuista ja näin ollen olleen vähäinen toimenpide.

Kanteluasiakirjojen perusteella puistoalueen puiden ja pienpuuston poisto tapahtui kaupungin esittämää huomattavasti laajempaan niin, että alueella syntyi kokonaan puustoton 20–22 m levyinen alue, jonka syntymistä ei ole perusteltu vesijohdon sijoittamisen tarvitsemalla puuston poistolla.

Katson, että teollisuusalueen ja omakotirakennusten alueen väliin sijoituvalla puistoalueella on ollut alueen asukkaille erityistä merkitystä melu- ja näkösuojana teollisuusalueen suuntaan. Kantelijalla ja muilla puistoalueen välittömässä läheisyydessä asuvilla henkilöillä on ollut perustellusti syytä olettaa kaupungin tiedottavan ja olevan vuorovaikutuksessa puistoalueeseen suunniteltujen toimenpiteiden johdosta ennen niiden toteuttamista. Totean, että asemakaavassa puistoksi merkityn alueen puuston käsittelyä avohakkuuta vastaavalla tavalla ei voida pitää vähäisenä toimenpiteenä ja toimenpiteen toteuttaminen olisi edellyttänyt maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamaa maisematyölupaa.

Se, että vesijohdon sijoittamisesta ja siihen liittyvästä puistoalueen puiden käsittelystä ei ole tehty laissa edellytetyjä päätöksiä on ollut omiaan myös kaventamaan asukkaiden osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia sekä mahdollisuutta käyttää oikeussuojakeinoja hakemalla muutosta viranomaisen päätökseen.

Ympäristö- ja rakennuslautakunnan lausunnon perusteella katson rakennusvalvontapäällikön menetelleen virkatoimien lainmukaisuus- ja objektiivisuusvaatimusten vastaisesti, kun kaupunginhallituksen alaiselta liikelaitokselta ei ole edellytetty niitä lakisääteisiä menettelyjä, joita vesijohdon sijoittamiseen ja asemakaavassa osoitetun puistoalueen puiden kaatamiseen olisi tullut maankäyttö- ja rakennuslain perusteella soveltaa.

3.4 Muut kantelussa esitetyt asiat

Kantelussa on vaadittu kaupunkia toteuttamaan puistoalueelta poistetun puuston ennallistamista koskevia toimenpiteitä. Saadun selvityksen perusteella kaupunki on hankkinut ja istuttanut korvaavia puiden taimia. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu arvioida, ovatko istutukset riittäviä tai olisiko puiden taimet olleet tarkoituksenmukaista istuttaa suurempina.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.1–3.3. esittämäni käsityksen Riihimäen kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnan ja rakennusvalvontapäällikön menettelyn lainvastaisuudesta Riihimäen kaupungin tietoon.