

10.6.2004

769/4/03

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola**

## **ASEMAKAAVOJEN MUUTOSEHDOTUSTEN NÄHTÄVÄNÄOLO**

1

### **KANTELU**

A ja B ovat eduskunnan oikeusasiamiehelle 30.3.2003 osoittamassaan kantelukirjoituksessa pyytäneet oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Lahden teknisessä virastossa 22.12.2002–21.1.2003 nähtävänä pidettyjen, eräitä Keski-Lahden kaupunginosassa sijaitsevia alueita koskevien asemakaavojen muutosehdotusten nähtävillä pitämisessä menetelty lain ja hyvän hallintotavan mukaisesti.

Kantelussa viitataan maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 27 §:n 1 ja 3 momenttiin. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan asemakaavaehdotus on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan. Vaikutuksiltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskeva ehdotus on kuitenkin pidettävä nähtävänä vähintään 14 päivän ajan. Kolmannen momentin mukaan nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan, jollei asian merkittävyys edellytä laajempaa tiedottamista. Lisäksi kantelijat viittaavat valtion virastojen aukioloajoista annetun asetuksen (332/1994) 3 ja 4 §:ään.

Yksi edellä mainituista (kolmesta) asemakaavaehdotuksista koski Keski-Lahden kaupunginosan korttelin 1103 tonttien 8,9,10,12 ja 13 (Mallasjuoman tehdasrakennuskortteli) muuttamista asuinkortteliksi. Kantelijat katsovat, että kyseinen Lahden kaupungin ydinkeskustaa koskeva kaava nmuutos on merkittävä, ei vähäinen.

Kantelijat pitävät nähtävilläolomenettelyä virheellisenä seuraavilla perusteilla. Asemakaavojen nähtäville asettamisesta ilmoitettiin 21.12.2002 Uusi Lahti – lehdessä. Ensimmäinen nähtävänäolopäivä oli sunnuntai 22.12.2002, jolloin tekninen virasto oli suljettuna. Sen jälkeen virasto oli suljettuna vielä viikon ajan. Etelä-Suomen Sanomissa oli ollut sunnuntaina 15.12.2002 teknisen viraston tiedotus, jonka mukaan tekninen virasto pidettiin suljettuna viikolla 52 maanantaina 23.12. ja perjantaina 27.12. Kantelijoiden käsityksen mukaan ensimmäinen päivä, jolloin kaavaehdotukset ensimmäisen kerran olivat tosiasiallisesti nähtävänä, oli vasta 30.12.2002, minkä vuoksi 30 päivän nähtävänäoloaika ei kantelijoiden mielestä täyttynyt.

---

3

**RATKAISU**

### 3.1

#### Oikeusohjeista

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Kaikkia maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL) tarkoitettuja kaavamuotoja koskevassa MRL 65 §:n 1 momentissa säädetään, että kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville. Nähtäville asettamisesta on tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiassa (muistutus). Pykälän 4 momentin mukaan kaavaehdotuksen asettamisesta nähtäville säädetään tarkemmin asetuksella.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 27 §:n 1 momentin mukaan asemakaavaehdotus on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan. Vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskeva ehdotus on kuitenkin pidettävä nähtävänä vähintään 14 päivän ajan. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan jäsenillä ja osallisilla on oikeus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. Muistutus on toimitettava kunnalle ennen nähtävänäoloajan päättymistä. Pykälän 3 momentin mukaan nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan, jollei asian merkittävyys edellytä laajempaa tiedottamista.

Totean tässä yhteydessä, että käytettävissä olevien tietojen perusteella kantelussa tarkoitettussa asemakaavan muutoksessa (kortteli 1103) ei näytä olleen kysymys vaikutukseltaan vähäisestä asemakaavan muutoksesta, joten tällä perusteella MRA 27 § mukainen nähtävilläpidon vähimmäisaika on 30 päivää.

MRL 1 §:n 2 momentin mukaan MRL:n yhtenä keskeisenä tavoitteena on muun muassa turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun vuorovaikutteisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävänä olevissa asioissa. Kaavaehdotuksen nähtävilläpito ja siihen liittyvä muistutusentekomahdollisuus palvelevat tärkeältä osaltaan kaavoitusmenettelyn vuorovaikutteisuuutta ja osallistumismahdollisuuksien toteuttamista.

### 3.2

#### Nähtävilläpitomenettelyn arviointi

Kantelun johdosta annetussa selvityksessä kaupungin teknisen viraston lakimies on todennut, että säädettyjen määräaikojen laskemisesta annetussa laissa on säädetty vain tilanteesta, jolloin määräajan viimeinen päivä on pyhäpäivä. Lakimiehen selvityksen mukaan laissa ei ole säännöstä tilanteesta, jossa määräajan ensimmäinen päivä tai joku päivä määräajan sisällä on pyhäpäivä. Säännöksen puuttuessa näiden päivien on katsottava kuuluvan määräaikaan. Selvityksessä todetaan myös, että teknisen viraston oltua nähtävilläoloajan alusta suljettuna viitenä arkipäivänä ei asiakirjoihin ole ollut mahdollista tutustua teknisessä virastossa. Nähtävilläoloaika on tämän jälkeen jatkunut noin kolme

viikkoa. Selvityksessä katsotaan, että "tosiasiassa asiakirjoihin tutustumiseen on ollut kohtuullisesti aikaa siitä huolimatta, että kuulutusta laadittaessa viraston poikkeuksellista kiinnioloaika ei ole jostain syystä huomattu ennakoida ja vastaavalla ajalla pidennetty nähtävilläoloaika olisi ollut perusteltu".

Tämän johdosta totean seuraavan.

Määritettäessä nähtävilläpitoa varten ajanjaksoa, joka täyttää MRA 27 §:n 1 momentissa säädetty 30 tai 14 päivän vähimmäisajat, ei ajanjaksosta käsitykseni mukaan tarvitse vähentää päiviä, jotka kunnan asianomainen virasto on suljettuna pyhäpäivän, itsenäisyyspäivän, vapunpäivän, joulun tai juhannusaaton tai arkilauantain vuoksi. Asetuksessa tarkoitettuun nähtävänäoloaikaan sisältyy siten väistämättä sellaisia päiviä, joina nähtävillä pidettäviin asiakirjoihin ei käytännössä yleensä ole mahdollista tutustua. Tosin 14 päivän (vaikutuksiltaan vähäisiin kaavanmuutoksiin sovellettavan) nähtävänäoloajan osalta nähtävilläpidon ajoittamista joulun aikaan ei voitane pitää hyvän hallinnon kannalta suositeltavana sellaisessa tapauksessa, että kyseisenä vuonna jouluaatto ja joulunpyhät sattuvat arkipäiviksi.

Tässä tapauksessa nähtävänäoloaika oli ilmoitettu alkavaksi sunnuntaina 22.12.2002. Seuraavana päivänä, joka oli arkipäivä maanantai 23.12., tekninen virasto pidettiin suljettuna. Tiistai 24.12. oli jouluaatto, keskiviikko 25.12. joulupäivä ja torstai 26.12. tapaninpäivä. Perjantaina 27.12. tekninen virasto oli arkipäivästä huolimatta suljettuna. Tämän jälkeen seurasikin viikonloppu (28.12. lauantai ja 29.12. sunnuntai). Tekninen virasto oli suljettuna yhtäjaksoisesti kahdeksan päivää nähtävänäoloajan alusta lähtien. Kaavaehdotuksiin ei päässyt tutustumaan ennen maanantaita 30.12.2002. Tämän jälkeen nähtävänäolo on jatkunut vielä noin kolme viikkoa eli 21.1.2003 saakka siten, että loppujaksoon on sisällynyt tavanomaiset viikonloput sekä uudenvuodenpäivä ja loppiaispäivä.

Mielestäni mainitulla tavalla järjestetyn nähtävilläpidon lainmukaisuutta voidaan pitää tulkinnanvaraisena. Katson, että nähtävilläpidossa ei ole menetelty suorastaan lainvastaisesti. Kun otetaan huomioon perustuslain 20 §:n 2 momentin säännös elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta sekä MRL 65 §:ssä ja MRA 27 §:ssä säädetyn nähtävilläpitomenettelyn ja siihen liittyvän muistutuksentekomahdollisuuden merkitys MRL:n 1 §:n 2 momentista ilmenevien osallistumista ja vuorovaikutusta ja avoimuutta koskevien lain tavoitteiden kannalta, katson kuitenkin, että asiassa olisi ollut perusteltua menetellä toisin kuin nyt on tapahtunut.

Mielestäni MRA 27 §:n 1 momentin säännöstä tulisi siinä säädettyjen nähtävänäoloaikojen (30 ja 14 päivää) osalta tulkita siten, että nähtävänäoloajan ensimmäinen päivä ei voisi olla lauantai, sunnuntai tai muu sellainen päivä, jolloin asiakirjoihin ei olisi viraston suljettuna olon vuoksi mahdollista tutustua. Toisin sanoen asiakirjoihin tulisi olla mahdollisuus tutustua jo nähtävänäoloajan ensimmäisenä päivänä. Tämän tulkintakannanoton mukaan ei nähtävänäoloaika luonnollisesti saisi määrätä myöskään siten, että virasto olisi em. vaikutuksin suljettuna useita päiviä nähtävänäoloajan alusta lukien.

Mikäli asianomainen virasto edellä tarkoitettujen lauantai-, pyhä- tai juhlapäivien lisäksi pidetään nähtävänä oloaikana suljettuna yhtenä tai useampana arkipäivänä, nähtävänä olevat asiakirjat tulisi kyseisinä arkipäivinä pitää saatavilla sellaisessa kuulutuksessa mainittavassa "päivystävässä toimipisteessä", joka on auki ao. viraston muutoin ollessa suljettuna. Jos asiakirjoja ei ole mahdollista pitää mainitulla tavalla saatavilla, ei niitä arkipäiviä, jolloin virasto pidetään suljettuna, myöskään tulisi lukea MRA 27 §:n 1 momentin mukaisesti määrättävään nähtävänäoloaikaan kuuluviksi. Tällöin nähtävänäoloajan alkamis- ja päättymispäivien välistä aikaa tulisi pidentää em. arkipäivien lukumäärällä, ja nähtävänäoloa koskevassa ilmoituksessa tulisi nimenomaisesti mainita, että virasto on kyseisinä arkipäivinä suljettu ja että asiakirjat eivät tuolloin ole saatavilla.

Totean myös, että riippumatta siitä, pidetäänkö kantelussa tarkoitettua menettelyä lainmukaisena, katson, että menettely ei vastaa perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua hyvän hallinnon vaatimuksia. Jos kunnan jäsenet tai osalliset aiheellisesti kokevat, että kaavaehdotukseen tutustuminen on esim. nähtävilläpidon epätarkoituksenmukaisen ajoittamisen vuoksi käytännössä hankalaa tai vaikeaa, voi syntyä vaikutelma, että kaavaa valmisteleva kunnallinen viranomaisen suhtautuu välinpitämättömästi tai suorastaan torjuvasti heidän osallistumiseensa kaavan valmisteluun. Tilanteesta voi siten saada sellaisen kuvan, että kaavoitusviranomaisen pitääkin kaavaehdotuksen nähtävilläpitoa vain "menettelytekniisinä muodollisuutena" ajattelematta menettelyn tarkoituksen toteutumista käytännössä. Tällainen tilanne ei olisi myöskään omiaan edistämään MRL:n keskeistä tavoitetta kehittää maankäytön suunnitteluprosessia aikaisempaa vuorovaikutteisemmaksi.

Siltä osin kuin kantelussa on viitattu valtion virastojen aukioloajoista annettuun asetukseen, totean, että kyseistä asetusta ei sovelleta kuntien virastojen aukioloaikoihin. Kunnissa noudatettavasta virka-ajasta ei ole myöskään säännöksiä kuntalaissa, joten siitä päättäminen on kunnan harkinnassa. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että Lahden teknisen viraston aukioloaikojen osalta asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai harkintavallan väärinkäyttöä.

Totean lopuksi, että asemakaavaehdotuksen nähtävilläpito sisältyy asemakaavan hyväksymispäätöksen valmisteluun. Kysymys kaavaehdotuksen nähtävilläpitomenettelyn lainmukaisuudesta kussakin yksittäistapauksessa on mahdollista saattaa hallintotuomioistuimen ratkaista vaksi valittamalla kaavan hyväksymispäätöksestä valitusajan kuluessa alueelliseen hallinto-oikeuteen ja tarvittaessa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Se, kenellä on valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä, ilmenee MRL 191 §:stä.

### 3.3

#### Toimenpiteet

Saatan Lahden kaupungin teknisen lautakunnan tietoon edellä asemakaavaehdotusten nähtävilläpito menettelystä esittämäni käsitykset. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Lahden tekniselle

lautakunnalle.