

Lieksan kaupungin lausunto Itä-Suomen aluehallintovirastolle / ISAVI/6664/2022

Kaupunginhallitus 05.09.2022 § 272
571/03.05.01.02/2022

Valmistelija

Elinvoimajohtaja

Lieksan kaupunki on 9.8.2022 vastaanottanut Itä-Suomen aluehallintoviraston lausunto- ja selvityspyynnön, joka koskee rakennustarkastuspäällikön menettelystä tehtyä kantelua.

Aluehallintovirasto pyytää Lieksan kaupunginhallitusta:

1. hankkimaan asiassa vastuullisilta henkilöiltä / toimielimiltä kirjalliset selvitykset
2. ja antamaan oman lausuntonsa menettelyn laillisuudesta.

Selvitystä pyydetään kantelijan kirjoituksessaan esiin tuomista seikoista, erityisesti seuraavista:

- Mitä toimenpiteitä oikaisuvaatimuksen käsittelemiseksi on suoritettu ja onko asiassa toteutunut maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 187 §:n 2 momentin mukainen oikaisuvaatimuksen viipymättömän käsittelyn vaatimus?
- Onko suunnittelutarveratkaisu valmisteltu puutteellisesti ja onko asiaa jouduttu valmistelemaan uudelleen millä tavoin ja jos on, minkä johdosta?

Lieksan kaupunginhallitus katsoo, että oikaisuvaatimusten valmistelusta on sinänsä vastannut kaupunginhallituksen lupajaosto, joten kaupunginhallitus on osoittanut kirjallisen selvityspyynnön sille vastattavaksi.

Lieksan kaupunginhallituksen lupajaosto on käsitellyt lausuntopyyntöä kokouksessaan 1.9.2022 § 84. Lupajaosto on antanut kaupunginhallitukselle lausuntonaan rakennustarkastuspäällikön selvityksen hallintokanteluasiassa; lupajaoston käsittelyn pöytäkirjanote on esitetty tämän lausunnon **liitteenä**.

Kaupunginhallitus esittää omana lausuntonaan seuraavaa:

Maankäyttö- ja rakennuslain (jälj. MRL) 187 § 2 mom. mukaan oikaisuvaatimus on viipymättä otettava viranomaisen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimuksen käsittelyn kiireellisyydestä säädetään myös hallintolain 49 e §:ssä. Jälkimmäistä säännöstä noudatetaan joka tapauksessa rinnakkain tai täydentävästi suhteessa ensin mainittuun. MRL:n säännöksen sanamuodon ("käsiteltäväksi ottaminen") voidaan lisäksi ajatella viittaavan erityisesti siihen, että oikaisuvaatimus tulee *ottaa valmisteltavaksi* riittävän ripeällä aikataululla. Ilmaisui ei samalla tavalla viittaa oikaisuvaatimuksen "käsittelyn" eli kokonaisprosessin keston kuin hallintolain säännös. Molempien säännösten ydinsisällöksi on ymmärrettävä samankaltainen vaatimus siitä, että oikaisuvaatimuksen käsiteltäväksi ottamisessa tai käsittelyssä ei ilmene tarpeetonta viivyttelyä, ja että valmistelu muodostuu joutuisaksi. Lakien osin eriävistä sanamuodoista huolimatta molemmissa on tarkoitettu noudatettavan vastaavan sisältöistä velvollisuutta asian kiireelliseen käsittelyyn tai käsiteltäväksi ottamiseen. MRL:n erityissäännös ei perusta viranomaiselle hallintolain yleissäännöstä ankarampaa velvollisuutta asian kiirehtimiseen.

Tilanteessa sovellettavaksi tulee siis MRL:n säännöksen ohella yleinen vaatimus oikaisuvaatimuksen kiireellisestä käsittelystä, jonka

oikeusperustana on hallintolain 49 e §. Kumpikaan laki ei sisällä kiinteää enimmäismääräaika oikaisuvaatimuksen käsittelylle, vaikka tällaisen sääntelyvalinnan mahdollisuus onkin nimenomaisesti jätetty erityislaeille. Koska maankäyttö- ja rakennuslain oikaisuvaatimusmenettelyssä ei ole tarkoitettu poiketa hallintolain kiireellisyyttä painottavasta yleisperiaatteesta, voidaan hallintolain tulkintaa ohjaavia oikeusohjeita sellaisinaan soveltaa myös MRL:n kiireellisyysvaatimuksen arviointiin. Erityislakien mukaisten oikaisuvaatimusten käsittelyn perustana ovat muutenkin hallintolain oikaisuvaatimusta koskevat yleissäännökset.

Nykyisen oikaisuvaatimusinstituution säätämistä koskevan hallituksen esityksen (HE 226/2009 vp.) kohdassa 3.2 Keskeiset ehdotukset on käsittelyn kiireellisyysvaatimusta kuvattu seuraavasti:

”Asian käsittely. Oikaisuvaatimusjärjestelmältä on vanhastaan edellytetty toiminnan tehokkuutta. Tämä on muodostanut keskeisen lähtökohdan näitä asioita koskevan päätöksentekomenettelyn kehittämiseksi.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän perusteita tukevalla tavalla tässä esityksessä on tuotu erikseen esille vaatimus siitä, että oikaisuvaatimusasiat olisi käsiteltävä kiireellisinä. Esityksen tausta on perustuslain 21 §:ään sisältyvässä käsittelyn viivytyksettömyysvaatimuksessa ja samaa asiaa sääntelevässä hallintolain 23 §:ssä. Oikaisuvaatimusasioiden tehokkaalla käsittelyllä on merkitystä arvioitaessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista myös ihmisoikeuksien kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on näet katsottu oikaisuvaatimusvaiheen pitkittymisen voivan vaikuttaa siihen, ettei oikeudenkäynnin ole katsottu tapahtuneen kohtuullisen ajan kuluessa (esimerkiksi König-tapaus, 28.6.1978 A 27, J.B.C. France-tapaus, 26.9.2000 ja Janosevic-tapaus, 23.7.2002). Oikaisuvaatimuksen yleissääntelyssä kiireellisyysedellytyksellä alleviivattaisiin tarvetta tämän järjestelmän omista lähtökohdista nousevien tehokkuustavoitteiden turvaamiseen. Se, että oikaisuvaatimus käsitellään ja ratkaistaan riittävän joutuisasti ja tehokkaasti, on siten olennaista koko järjestelmän toimivuudelle.

Kiireellisyysvaatimus on asetettu kaikkien oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn yleiseksi edellytykseksi. Sen sijaan tässä vaiheessa ei ole pidetty toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona sitä, että lainsäädännössä asetettaisiin kiinteä määräaika oikaisuvaatimusasian käsittelemisen ja ratkaisemisen kestolle. Määräajan pituuden määrittäminen voisi muutenkin olla ongelmallista oikaisuvaatimuksesta ratkaistavien asioiden monentyyppisen luonteen vuoksi. Käsittelyajat vaihtelevat eri asioissa, ja käsittely saattaa kestää viranomaisesta riippumattomasta syystä esimerkiksi laajojen kuulemisten ja lisäselvitysten hankkimisen vuoksi. Määräajan asettamisesta saattaisi myös seurata, että siitä muodostuu enimmäisajan sijasta vähimmäisaika tai joka tapauksessa tosiasiallinen aika asian käsittelylle ja ratkaisemiselle viranomaisessa. Määräaika voi tuolloin kääntyä tarkoitustaan vastaan, mikä on otettu huomioon esityksen lähtökohdissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin pidetty tarpeellisena painottaa sitä, että erityislainsäädäntöä aikaansaataessa saattaisi olla hyvinkin tarpeen harkita täsmällisen määräajan asettamista oikaisuvaatimusasian käsittelylle. Määräajan pituus voitaisiin myös arvioida asianomaisen hallinnonalan oikeusturvatarpeista käsin. Tällaista sääntelyä sisältyy jo nykyisin lainsäädäntöön, esimerkkinä rautatielain 65 §.”

Edellä referoitu esityölausuma on omiaan korostamaan sitä, että käsittelyn aikavaatimuksen arviointi muodostuu joka tapauksessa asia- ja tapauskohtaiseksi, eikä sitä käytännössä voida sitoa mihinkään nimenomaisiin määräaikoihin. Asianosaisella on myös erikseen

mahdollisuus pyytää asiansa kiirehtimistä tai konkreettista arviota käsittelyajasta. Viranomaisella on aina asianosaisen tiedonsaantia tukeva ja reaalista oikeusturvaa parantava velvollisuus myös vastata asian käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. (hallintolaki 23 §)

Kaupunginhallitus on saanut kaupunginhallituksen lupajaostolta erillisen selvityksen oikaisuvaatimuksen valmistelusta ja siihen liittyvästä käsittelystä, joka on **liitteenä**. Alkukesästä saapunut oikaisuvaatimus esitetään käsiteltäväksi lupajaoston kokouksessa 1.9.2022. Kesäaika ja lomakausi sekä toimielinten päätöksentekorytmi huomioon ottaen käsittelyaikaa ei tässä tapauksessa voida pitää liiallisena. Oikaisuvaatimuksia ei ole ehditty käsitellä keskikesällä siitäkään syystä, että maaoikeuden päätöstä koskeva lisäselvitys, jolla on voinut olla vaikutusta asian ratkaisuun, on saapunut vasta kesäkuussa. Myös oikaisuvaatimusten määrä ja niissä esitetyt useat rinnakkaiset perusteet ovat vaatineet huolellista päätösvalmistelua. Tavoitteena on alusta alkaen ollut, että kaikki kolme oikaisuvaatimusta käsitellään samassa toimielimen kokouksessa, jotta muutoksenhakijat tulevat yhdenvertaisesti kohdelluiksi. Tapauksen yksilöllisten olosuhteiden vuoksi valmisteluprosessia on kaupunginhallituksen lupajaoston antaman selvityksen mukaan valmistelussa päätetty tukea järjestämällä katselmus, joka osaltaan parantaa asian huolellista selvittämistä.

Kaupunginhallituksen lupajaostolta saatujen tietojen perusteella itse suunnittelutarveratkaisun valmistelu ei ole poikennut tavanomaisesta prosessista. Asiassa on hankittu tarvittavat selvitykset ja lausunnot sekä hoidettu kuulemiset, ja valmisteluprosessi on yleensäkin edennyt joutuisasti. Kantelijan käyttämästä ilmaisusta huolimatta suunnittelutarveratkaisua ei miltään osin ole valmisteltu uudelleen, vaan menettely on kokonaisuudessaan keskittynyt oikaisuvaatimuksen käsittelyyn.

Kantelu on tarkoitettu kohdistaa pääasiassa oikaisuvaatimuksen käsittelyyn ja erityisesti siihen kuluneeseen aikaan. Kantelijan käsityksen mukaan oikaisuvaatimusten tekeminen ja niiden valmistelu ylipäänsä ilmentää muutoksenhaun kohteena olevan suunnittelutarveratkaisun puutteellista valmistelua. Kaupunginhallituksen mukaan se, että muutoksenhakeeseen turvautuminen aina oletusarvoisesti tarkoittaisi myös muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen virheellisyyttä tai sitä koskeneiden menettelyvaatimusten laiminlyöntiä, on selvästi virheellinen. Myöskään oikaisuvaatimusasian huolellinen valmistelu ei itsessään anna viitteitä siitä, että aiempi päätös menettelyineen olisi muodostunut puutteelliseksi.

Lieksan kaupunginhallituksen lupajaoston antama selvitys tukee käsitystä siitä, että oikaisuvaatimuksen tekijää on asianmukaisesti informoitu asian käsittelyn etenemisestä, eikä käsittelyn kokonaiskesto ole muodostunut kohtuuttomaksi. Eri käsittelyvaiheiden keston ovat vaikuttaneet saadut lisäselvitykset ja niiden vastaanottamiseen kulunut aika. Oikaisuvaatimusten riittävä käsittely on lisäksi haluttu turvata järjestämällä toimielimen päätöksentekijöille hallintolain 38 §:n mukainen katselmus. Menettelyllä on varta vasten pyritty oikaisuvaatimusasian riittävään ja asianmukaiseen selvittämiseen hallintolain 31 §:n vaatimalla tavalla. Tavoitteena on ollut, että päätöksentekijöille muodostuu mahdollisimman kattava kokonaiskuva asian ratkaisuun vaikuttavista seikoista, mikä osaltaan parantaa myös kaikkien asianosaisten oikeusturvaa.

Kaupunginhallitus toteaa, että kaupunginhallituksen lupajaoston ja valmistelusta vastaavan viranhaltija tavoite valmistella huolellisesti ja tehdä riittävät selvitykset oikaisuvaatimuksen ratkaisemiseksi on hyvän hallintotavan mukaista toimintaa. Yleensä oikaisuvaatimukset otetaan toimielimen käsittelyyn sen seuraavassa kokouksessa asian viipymättömän käsittelyn turvaamiseksi ja toimielimen saattamiseksi tietoiseksi tehdyistä oikaisuvaatimuksista. Toimielimen kokouksen pöytäkirjasta lähetetään otteet asianosaisille, mikä varmistaa, että asianosaiset saavat tiedon asian käsittelyn vaiheesta ja sisällöstä. Toimielimen ei ole välttämätöntä ratkaista asiaa ensimmäisessä kokouksessa, vaan asian valmistelua ja käsittelyä voidaan jatkaa asiasisältöjen niin vaatiessa seuraavassa kokouksessa. Toimielin voi antaa ohjeita ja määrittellä kokouksessa asian jatkovalmistelun sisältöä ja aikataulua. Edellä olevan perusteella kaupunginhallitus ohjaa kaupunginhallituksen lupajaostoa ja sen esittelystä vastaavaa viranhaltijaa ottamaan oikaisuvaatimukset jatkossa käsiteltäväksi toimielimen kokousasiana mahdollisimman pian oikaisuvaatimuksen saapumisen jälkeen, mahdollisuuksien mukaan jo seuraavassa toimielimen kokouksessa. Hyvän hallintotavan toteutumisen varmistamiseksi erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että oikaisuvaatimuksen tekijät saavat ajoissa oikean tiedon asian valmistelun ja käsittelyn aikataulusta sekä arvion siitä, milloin asia tulee kaupunginhallituksen lupajaoston ratkaistavaksi.

Kaupunginhallitus katsoo, että niin oikaisuvaatimuksen kuin suunnittelutarveratkaisun valmistelu on täyttänyt MRL:n ja hallintolain mukaiset menettelyvaatimukset, eikä asian käsittelyssä muutenkaan ole menetelty lainvastaisesti.

| | |
|---------------|--|
| Esittelijä | Kaupunginjohtaja |
| Päätösehdotus | Kaupunginhallitus päättää antaa esittelytekstin mukaisen lausuntonsa sekä liitteeksi hankitun selvityksensä (lupajaoston päätös 1.9.2022 § 84) aluehallintovirastolle otsikon mukaisessa kanteluasiassa. |
| Päätös | Kaupunginhallitus päätti antaa esittelytekstin mukaisen lausuntonsa sekä liitteeksi hankitun selvityksensä (lupajaoston päätös 1.9.2022 § 84) aluehallintovirastolle otsikon mukaisessa kanteluasiassa. Merkittiin, että Esko Saastamoinen kaupunginhallituksen lupajaoston puheenjohtajana ja Matti Ponkilainen kaupunginhallituksen lupajaoston varapuheenjohtajana ilmoittivat olevansa esteellisiä ja poistuivat kokoushuoneesta asian käsittelyn ajaksi. |
| Lisätietoja | Elinvoimajohtaja Susanna Saastamoinen, p. 040 1044 009, sähköposti susanna.saastamoinen(at)lieksa.fi |