

Valtuustoaloite yksityistieasioiden käsittelyjen tutkimisesta

Valtuusto 16.12.2020 § 103

Kalle Mustonen (kesk.) ja 25 allekirjoittajaa jättivät valtuustoaloitteen yksityistieasioiden käsittelyjen tutkimisesta.

Päätös

Aloite lähetettiin kunnanhallitukselle valmisteltavaksi.

Kunnanhallitus 18.1.2021 § 28

Esittelijä

Kunnanjohtaja

Esitys

Kunnanhallitus päättää ohjata valtuustoaloitteen konsernipalveluihin valmisteltavaksi.

Valmistelija

hallintojohtaja Katja Vuorinen, puh. 040 317 4000

Käsittely

Maiju Tapiolinna teki Salosen kannattamana esityksen, että tehdään tekstilisäys ”aloite tulee käsitellä mahdollisimman nopeasti.”

Petri Vaulamo teki Tapiolinnan ja Peltosen kannattamana esityksen, että tehdään tekstilisäys ”aloitteesta aiheutuneet kustannukset tuodaan valtuuston tietoon.”

Kunnanhallitus päätti yksimielisesti hyväksyä Tapiolinnan ja Vaulamon esitykset.

Päätös

Kunnanhallitus päätti ohjata valtuustoaloitteen konsernipalveluihin valmisteltavaksi seuraavilla evästyksillä:

- aloite tulee käsitellä mahdollisimman nopeasti ja
- aloitteesta aiheutuneet kustannukset tuodaan valtuuston tietoon.

Kunnanhallitus 07.06.2021 § 162

1853/00.02.00.02/2020

Kalle Mustonen ja 25 allekirjoittajaa ovat jättäneet 16.12.2020 valtuustoaloitteen, jossa on pyydetty kunnanhallitusta selvittämään yksityistieasian valmistelua ja päätöksentekoa ja sen perusteella päättämään jatkotoimenpiteistä.

Kunnanhallitus on käsitellyt valtuustoaloitteen ohjausta valmisteluun kokouksessaan 18.1.2021 § 28. Kunnanhallitus päätti ohjata valtuustoaloitteen konsernipalveluihin valmisteltavaksi seuraavilla evästyksillä:

- aloite tulee käsitellä mahdollisimman nopeasti ja
- aloitteesta aiheutuneet kustannukset tuodaan valtuuston tietoon.

Konsernipalveluista on tilattu asiaa koskien sisäinen tarkastus kunnan sisäisenä tarkastajana toimivalta KPMG Oy:ltä helmikuussa 2021. Toimeksiannossa on arvioitu yksityisteiden avustusmalliuudistuksen valmistelua kokonaisuutena. Toimeksianto sisälsi seuraavien osa-alueiden tarkastuksen; avustusmalliuudistuksen johtaminen, avustusmallin laatiminen sekä avustusmallin hyväksyminen ja päätöksenteko. Selvityksen aikana alkuperäistä toimeksiantoa laajennettiin juridisella arviolla kohdistuen kunnan menettelyihin vanhan yksityistielain aikana.

Sisäinen tarkastus on toteutettu maaliskuu-toukokuussa 2021 ja tarkastus koostui ensisijaisesti dokumentaation läpikäynnistä sekä lisäksi tilannekuvaa täydentävistä tunnistettujen avainhenkilöiden haastatteluista.

Kunnan huomiot tarkastusraportista

Yksityisteiden avustusjärjestelmän uudistuksella on pitkä historia. Selvityksestä ilmenee, että avustusjärjestelmän uudistamistarvetta on käsitelty päätöksenteossa jo 1990-luvulta lähtien. Kunnan vastauksessa valtuustoaloitteeseen on huomioitu selvityksestä ainoastaan olennaiset asiat valtuustoaloitteeseen vastaamisen kannalta.

Tiekuntien vastuu tienpitäjänä

Selvityksessä on todettu, että kunnilla oli vanhan yksityistielain aikana laaja harkinta- ja päätösvalta siitä, minkälaisilla perusteilla ja ehdoilla ne myöntävät tiekunnille avustuksia. Hoitosopimusten osalta selvityksessä on todettu, että yksityistieasetuksen mukaisesti tiekunnat ovat solmituista sopimuksista huolimatta edelleen säilyneet tienpitäjinä ja tiekunnille on jäänyt tienpitäjälle asetetut vastuut ja velvoitteet.

Hoitosopimusjärjestelmään kohdistuva laillisuusongelma

Valtuustoaloitteessa on tuotu esille, että päätöksenteossa valtuutetuille ei ole tuotu ilmi mahdollisuutta, että kunta voisi jatkaa vuosikymmeniä vanhoja hoitosopimuksia esimerkiksi läpiajoteiden kanssa vaan valtuutetuille on painotettu, että yksityistielain muututtua hoitosopimusten jatkaminen ei lain mukaan ole mahdollista.

Selvityksen perusteella päätöksentekoaikoina on tuotu esille erilaiset tavat, joilla kunta voi myöntää avustuksia tiekunnille. Päätöksentekomateriaaleissa on todettu, että kunnat voivat halutessaan edelleen avustaa yksityisteitä yksityistielain 84 §:n nojalla. ”Kunnan avustus voi olla rahallista avustusta tiekunnalle. Tien kunnossapidon ottamisessa kunnan suoritettavaksi kokonaan tai osittain on katsottava olevan kyse myös kunnan avustuksesta. Kunnan avustuksesta on katsottava olevan kyse myös sellaisissa tilanteissa, joissa kunta antaa tiekunnan käyttöön esimerkiksi kalustoa.” Avustamisen vaihtoehdot on tuotu esille teknisen lautakunnan päätöksen esittelytekstissä 13.12.2018 § 91 ja päätöksen liitteenä olleessa Kuntaliiton yleiskirjeessä 15.10.2018.

Voimassa olleeseen hoitosopimusjärjestelmään kohdistuneen laillisuusongelman voidaan katsoa johtuneen kahdesta eri syystä:

1. Hoitosopimusjärjestelmän piirissä olevat tiekunnat eivät ole tunnistaneet lainmukaista vastuutaan tienpidosta, vaan tienpitäjän vastuiden ymmärtäminen on hämärtynyt ja yksityisteitä on pidetty kunnan teinä. Uuden yksityistielain voimaantulo vaikutti siihen, että kunnan on joka tapauksessa tullut aktivoida tiekunnat toimimaan lainmukaisesti, jotta avustuksia voidaan jatkossa myöntää.
2. Avustusjärjestelmästä päättäminen kuuluu kunnan harkintavaltaan, mutta kunnan harkinta on sidottu yleisiin harkintavallan rajoitusperiaatteisiin. Yksi harkintavallan rajoitusperiaatteista on yhdenvertaisuusperiaate, joka pitää sisällään tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Voimassa ollut hoitosopimusjärjestelmä ei ole täyttänyt vaatimuksia tiekuntien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta. Hoitosopimusjärjestelmän jatkaminen olisi joka tapauksessa edellyttänyt järjestelmän uudistamista siten, että avustusjärjestelmä kokonaisuudessaan täyttää vaatimukset tiekuntien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta.

Teknisen lautakunnan päätöksessä 25.4.2019 § 32 esittelytekstiin on kirjattu seuraava lause ”Koska yksityistielain uudistumisen jälkeen kunnan hoitosopimusjärjestelmä ei ole laillinen, on tämän johdosta kyseiset hoitosopimukset kunnan ja tiekuntien välillä katsottava rauenneeksi 1.1.2019 alkaen.” Päätöksen esittelytekstin kirjausta voidaan pitää siinä mielessä epäonnistuneena, että esittelytekstiin ei ole tarkemmin perusteltu, mistä hoitosopimusjärjestelmään kohdistuva laillisuusongelma johtuu. Sinänsä hoitosopimusjärjestelmä itsessään ei ole laitton uuden yksityistielain aikana, vaan kyse on siitä, että tiekunnat eivät ole toimineet uuden yksityistien mukaisesti eikä voimassa ollut hoitosopimusjärjestelmä ole täyttänyt vaatimuksia tiekuntien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta.

Selvityksen perusteella hoitosopimukseen kohdistuva laillisuusongelma on tuotu esille jo 1990-luvulta lähtien ja tausta-aineiston perusteella laillisuusongelma on ollut sekä valmistelijoiden että päätöksentekijöiden tiedossa jo ennen uuden yksityistielain voimaantuloa. Tältä osin voitaneen todeta, että kunnan olisi tullut ryhtyä asiassa toimenpiteisiin jo ennen uuden yksityistielain voimaantuloa.

Selvityksen huomiot uuden avustusjärjestelmän valmistelusta

Selvityksessä on käyty läpi uuden avustusjärjestelmän valmistelua ja päätöksentekoa. Selvityksestä voidaan kehittämistarpeina nostaa esille muun muassa seuraavat asiat:

- uudistukselle asetetut tavoitteet olisi voinut hankesuunnitelmassa kuvata selkeämmin, mikä olisi saattanut yksinkertaistaa ja selkeyttää avustusjärjestelmän uudistamistarvetta päätöksentekijöille
- hankesuunnitelmaan olisi voitu sisällyttää laajempi toimintaympäristön arviointi ja
- avustusjärjestelmistä olisi voitu esittää enemmän vaihtoehtoisia malleja.

Edellä esitetyt selvityksen huomiot ovat asianmukaisia valmisteluprosessiin liittyviä kehittämiskohteita ja esiin nostetut asiat on perusteltua huomioida muiden merkittävien uudistusten valmistelussa. Kyseiset huomiot valmisteluprosessista eivät ole kuitenkaan sellaisenaan päätöksen laillisuuteen vaikuttavia kysymyksiä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtuuston toimialaan kuuluu sen arvioiminen, onko valmistelu ollut riittävää ja asianmukaista. Kunnanvaltuusto on hyväksyessään avustusjärjestelmän käyttänyt harkintavaltaansa ja katsonut asian valmistelun riittäväksi ja asianmukaiseksi.

Uusi yksityisteiden avustusjärjestelmä hyväksyttiin kunnanvaltuustossa 22.4.2020 §. Olennaista uuden yksityisteiden avustusjärjestelmän valmistelussa on ollut se, että uusi avustusjärjestelmä on samanlainen kaikille kunnan tiekunnille, jolloin järjestelmä täyttää vaatimuksen kaikkien tiekuntien tasapuolisesta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että avustusjärjestelmän valmistelu on tehty kunnan hallintosäännön mukaisesti ja päätöksentekijöille on annettu oikeat ja riittävät tiedot yksityistiehankkeesta ja sen etenemisestä.

Hoitosopimusten irtisanomismenettelyn arviointi

Kunnanhallitus on 6.5.2019 hankesuunnitelman hyväksyessään todennut sopimukset rauenneiksi 1.1.2019 alkaen sekä samalla päättänyt irtisanoa tuolloin voimassa olleet hoitosopimukset 20.5.2020 päättyvän siirtymäajan jälkeen. Selvityksessä on todettu, että kunnanhallituksen päätös on hoitosopimusten irtisanomista ja voimassa oloa sääntelevän ehdon vastainen siltä osin, kun kunnanhallitus on todennut sopimukset rauenneiksi 1.1.2019 alkaen. Lakimuutoksesta johtuen ei voida johtaa perustetta, joka oikeuttaisi kunnan tulkitsemaan hoitosopimuksen purkamisen takautuvasti.

Johtopäätöksenä on kuitenkin todettu, että kunnan tekemästä tulkinnasta sopimusten takautuvasta purkamisesta ei ole aiheutunut toimimattomille tiekunnille haittaa tai vahinkoa kunnan asettaman ja noudattaman siirtymäkauden vuoksi. Kunta on antanut irtisanomista koskevan päätöksen tiedoksi kolme kuukautta ennen kalenterivuoden 2019 päättymistä, joten sopimukset voidaan katsoa irtisanotun hoitosopimusten ehtojen mukaisesti.

Avustusjärjestelmän kehittämistarpeet

Kunnanhallitus päätti 06.04.2020 § 85 todeta, että yksityistieavustusten loppuraportti avustusperiaatteiden oikeudenmukaisuuden ja toimivuuden toteutumisesta tuodaan toimielimille arvioitavaksi ja tiedoksi kahden täyden avustuskauden päätyttyä. Avustusjärjestelmää on edelleen tarpeen kehittää ja päivittää muun muassa läpiajettavien yksityisteiden osalta. Avustusjärjestelmän kehittämistä koskeva valmistelu on parhaillaan käynnissä ja asia on tulossa päätöksentekoon jo syksyllä 2021. Valmistelun yhteydessä kunta osallistaa tiekuntia kehittämistyöhön. Kunta tiedottaa osallistamisesta kesän 2021 aikana. Avustusjärjestelmän kehittämisestä on myös vireillä valtuustoaloitteita.

Yhteenvedo

Yhteenvetona voidaan valmistelun ja päätöksenteon osalta todeta, että havaitut kehittämistarpeet liittyvät asian valmisteluprosessin kehittämiseen; hoitosopimukseen kohdistuva laillisuusongelma olisi voitu perustella selkeämmin samoin kuin uudistukselle asetetut tavoitteet olisi voinut kirkastaa ja viestiä selkeämmin, hankesuunnitelmaan olisi voinut sisällyttää laajemman toimintaympäristön arvioinnin ja vaihtoehtoisista avustusjärjestelmistä olisi voinut esittää enemmän vaihtoehtoja. Selvityksen perusteella ei ole kuitenkaan syytä epäillä, että yksityistieasian valmistelussa tai päätöksenteossa olisi tapahtunut laillisuusvirheitä, tai että päätöksentekijöille olisi annettu virheellistä tietoa aloitteessa esitetyllä tavalla.

KPMG:n Oy:n laatiman sisäisen tarkastuksen kustannukset ovat yhteensä 15 105 euroa (alv 0 %). Lisäksi aloitteen käsittelyyn on käytetty oman henkilöstön työaikaa arviolta noin 40–50 tuntia. Päätöksen liitteenä on valtuustoaloite 16.12.2020 ja KPMG:n Oy:n laatima sisäisen tarkastuksen selvitys.

Esittelijä

Kunnanjohtaja

Esitys

Kunnanhallitus esittää valtuustolle, että

1. valtuusto merkitsee tiedoksi sisäisen tarkastuksen laatiman selvityksen ja toteaa, että selvityksen

perusteella kunnan ei ole tarvetta ryhtyä jatkotoimenpiteisiin aloitteessa esitettyjen asioiden johdosta.

2. yksityisteiden avustusjärjestelmää on edelleen tarpeen kehittää muun muassa läpiajettavien yksityisteiden osalta ja avustusjärjestelmän kehittäminen on tulossa päätöksentekoon syksyllä 2021.

3. valtuusto toteaa, ettei valtuustoaloite anna aihetta muihin toimenpiteisiin ja valtuustoaloite todetaan loppuun käsitellyksi.

Pöytäkirja tarkastetaan tämän asian osalta heti kokouksessa.

Valmistelija

hallintojohtaja Katja Vuorinen, puh. 040 317 4000

Käsittely

Maiju Tapiolinna esitti, että asia palautetaan valmisteluun, koska raportti ei vastaa Kalle Mustosen 16.12.2020 tekemään valtuustoaloitteeseen. Puheenjohtaja rajasi seuraavat puheenvuorot koskemaan vain asian palauttamista valmisteluun. Tapiolinnan esitystä ei kannatettu, joten se raukesi kannattamattomana.

Juha Hyvämäki esitti Riikka Raekannaksen ja Tarja Salosen kannattamana, että esityksen kohta 2. muutetaan muotoon ”Yksityisteiden avustusjärjestelmää on edelleen tarpeen kehittää muun muassa läpiajettavien yksityisteiden osalta ja avustusjärjestelmän kehittämistä koskevat päätökset tehdään syksyllä 2021.”

Puheenjohtaja totesi, että on tehty kannatettu muutosesitys ja pidetään nimenhuutoäänestys siten, että

esittelijän pohjaesitys = JAA

Hyvämäen muutosesitys = EI

Äänestyksen tulos

6 JAA (Hägg, Jalava, Peltonen, Pispala, Sailio, Vaulamo)

5 EI (Hyvämäki, Raekannas, Salonen, Tapiolinna, Rätty)

Kunnanhallitus hyväksyi esittelijän pohjaesityksen äänin 6 JAA - 5 EI.

Päätös

Kunnanhallitus päätti hyväksyä äänin 6 JAA - 5 EI esittelijän pohjaesityksen.

Pöytäkirja tarkastettiin tämän asian osalta kokouksessa.

Maiju Tapiolinna jätti päätöksestä eriävän mielipiteen, koska raportti ei vastaa Kalle Mustosen 16.12.2020 tekemään valtuustoaloitteeseen.