



# Nurmijärven kunta

Sisäisen tarkastuksen selvitys yksityisteiden  
avustusmalliuudistuksen valmistelusta

**Yhteenvetoraportti**

**KPMG Oy Ab**

3.6.2021



# Sisällys

	Sivu
1. Toimeksiannon tausta ja toteutus	3
2. Toimeksiannon kohdentaminen	4
3. Taustaa: yksityisteiden avustusmalliuudistusta edeltänyt valmistelu 1999-2017	5
4. Kunnan menettelyn arviointi vanhan yksityistielain aikana	8
5. Avustusmalliuudistuksen laatiminen	15
6. Hyväksyminen ja päätöksenteko	37
7. Yhteenveto	47

# 1. Toimeksiannon tausta ja toteutus

## Taustaa

- Nurmijärven kunta on solminut sisäisen tarkastuksen sopimuksen KPMG Oy Ab:n kanssa 17.6.2020.
- Yksityisteiden avustusmalliuudistuksen valmistelun sisäinen tarkastus on osa Nurmijärven kunnan sisäisen tarkastuksen vuoden 2021 tarkastusohjelmaa. Tarkastuksen tarkempi kohdentaminen on kuvattu sivulla 4.

## Toimeksiannon toteutus

- Tarkastustyö toteutettiin maaliskuu-toukokuussa 2021 ja tarkastus koostui ensisijaisesti dokumentaation läpikäynnistä sekä lisäksi tilannekuvaa täydentävistä tunnistettujen avainhenkilöiden haastatteluista.
- Tarkastustyön pohjalta on laadittu yhteenvetoraportti, jossa esitetään toimeksiannon aikana tehdyt keskeiset havainnot, johtopäätökset sekä yhteenveto. Raportti on tarkoitettu Nurmijärven kunnan sisäiseen käyttöön.
- Tarkastuksen toteutuksesta vastasi Nurmijärven kunnan päävastuullinen sisäinen tarkastaja, Partner Harri Leppiniemi (CIA, CCSA, CRMA) KPMG Oy Ab:n sisäisen tarkastuksen palveluryhmästä.
- Nurmijärven kunnan huomiot tarkastusraportissa esitettyihin havaintoihin koostetaan valtuustoaloitteeseen annettavaan vastaukseen.

# 2. Toimeksiannon kohdentaminen

Toimeksiannossa arvioitiin yksityisteiden avustusmalliuudistuksen valmistelua kokonaisuutena. Toimeksianto sisälsi seuraavien osa-alueiden tarkastuksen:

## 1. Avustusmalliuudistuksen johtaminen

- Organisointi, resursointi, roolit ja vastuut
- Ohjeistukset ja menettelytavat

## 2. Avustusmallin laatiminen

- Suunnittelu, tavoitteiden asetanta, toimintaympäristön arviointi, sidosryhmien tarpeiden ja vaatimusten kartoittaminen
- Dokumentointi
- Sisäinen ja ulkoinen viestintä
- Muutoshallinta

## 3. Avustusmallin hyväksyminen ja päätöksenteko

- Viranhaltijoiden käsittelymenettelyt
- Valmistelu ja viestintä tekniselle lautakunnalle, kunnanhallitukselle ja kunnanvaltuustolle päätöksentekoa varten

Toimeksiannon kenttätyön aikana tehtyjen havaintojen perusteella ilmeni tarve laajentaa alkuperäistä toimeksiantoa myös juridisella arviolla kohdistuen kunnan menettelyihin vanhan yksityistielain aikana.

Tämän raportin neljännessä kappaleessa on arvioitu Nurmijärven kunnan yksityisteiden kunnossapidon menettelyn asianmukaisuutta ennen uuden yksityistielain voimaantuloa, erityisesti kumotun yksityistielain sääntelyn ja hoitosopimusten ehtojen näkökulmasta.



# 3. Taustaa: yksityisteiden avustusmalliuudistusta edeltänyt valmistelu 1999-2017

# 3. Avustusmalliuudistusta edeltäneet vaiheet (1/2)

## **Vanha hoitosopimusjärjestelmä (1972, 1989)**

Yksityisteitä on hoidettu **hoitosopimuksilla** kunnan toimesta 1970-luvulta lähtien. Ensimmäisen kerran **yksityisteiden** hoitosopimusjärjestelmän periaatteet on hyväksytty kunnanvaltuustossa 20.11.1972. Hoitosopimusjärjestelmää tarkistettiin 22.11.1989. Valtuusto vahvisti tuolloin hoitosopimusjärjestelmän periaatteet, ja ne ovat olleet käytössä 31.12.2018 asti.

Tekninen lautakunta on kokouksessaan 10.12.1991 esittänyt hoitosopimusjärjestelmän muuttamista vedoten säästösyihin ja hoitosopimusjärjestelmän lainvastaisuuteen. Kunnanvaltuusto päätti 20.9.1992 jatkaa hoitosopimusjärjestelmää eikä teknisen lautakunnan muuttamispyyntöä viety eteenpäin. Asiasta valitettiin lääninoikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka 25.1.1994 päätti pitää kunnanvaltuuston päätöksen voimassa. Tästä lähtien hoitosopimusjärjestelmä ja käytäntö ovat olleet kunnassa muuttumattomana voimassa 31.12.2018 asti.

## **Nurmijärven kunnan kunnossapidon piirissä olevien yksityisteiden kunto- ja kunnostustarvekartoitus sekä niiden hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen (1999)**

Nurmijärven kunnan yksityisteiden avustusjärjestelmän kehittäminen on ollut seuraavan kerran esillä vuonna 1999, jolloin kunnalle toteutettiin Nurmijärven yksityisteitä koskeva selvitys. Selvityksen tilasi Nurmijärven kunnan Ympäristöpalvelualue. Raportin mukaan työssä selvitettiin mahdollistaisiko kunnan keskittyminen vain liikenteellisesti merkittävimpien teiden hoitamiseen ja varojen suuntaamisen hoitotöistä perusparantamiseen. Työssä arvioitiin kokonaisuutena kunnan hoidossa olevan tieverkon laajuutta sekä myös mahdollisesti uusien teiden ottamista kunnan hoitoon. Työssä selvitettiin myös tiekuntien uudelleenkäynnistämiseen ja yleiseen aktivointiin liittyviä kysymyksiä.

Työn tuloksena laadittiin yksityiskohtaiset kehittämistavoitteet ja varsinainen kunnan hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän kehittämissuunnitelma rahoitus-, kustannus- ja vaikutusalueineen. Selvityksen lopputuloksena laadittiin toimenpideohjelma. Toimenpideohjelmassa esitettiin yksityiskohtaiset toimenpiteet hoitosopimus- ja avustusjärjestelmään, muutokseen liittyvien päätösten ja toimenpiteiden toteuttamiseen, tiekuntien toiminnan uudelleenkäynnistämiseen liittyvien tehtävien suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä parantamishankkeiden toteuttamiseen ja kunnossapidon tehostamiseen. Selvityksen toimenpideohjelmaa ei otettu käyttöön silloisessa kunnan ympäristöpalvelualueella. Selvityksen johtopäätöksiä on sittemmin nostettu esiin vuosien 2009 valtuustoaloitteissa. Selvityksen pohjalta ei tehty muutoksia hoitosopimus- ja avustusjärjestelmään.

# 3. Avustusmalliuudistusta edeltäneet vaiheet (2/2)

## **Valtuustoaloitteet (2009)**

Vuonna 2009 kunnassa tehtiin kaksi valtuustoaloitetta yksityisteiden avustusmallin uudistamiseksi. Ensimmäisessä aloitteessa (474/56/2009) esitettiin, että kunta selvittää yksityisteiden osalta toimivat tiekunnat, ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin toimimattomien tiekuntien uudelleenkäynnistämiseksi ja ottaa käyttöön oikeudenmukaisemman yksityisteiden hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän. Toisessa aloitteessa (646/55/2009) esitettiin, että kunta ottaisi haltuunsa ne kunnan hoitoon ottamat yksityistiet, jotka ovat käytännössä yleisiä läpikulkuteitä.

## **Teknisen lautakunnan käsittelyt (2010-2018)**

Tekninen lautakunta esitti kunnanhallitukselle 25.3.2010 (§ 40) valtuustoaloitteiden pohjalta, että kunnan hoitosopimuksissa olevien yksityisteiden tiekuntien aktivoiminen aloitetaan vuonna 2011, tiekuntien aktivointiprosessin edetessä päivitetään toimenpide-ehdotuksia hoitosopimusjärjestelmän muuttamiseksi ja tasa-arvoisemman kunnossapitojärjestelmän luomiseksi. Lisäksi strategisena tavoitteena toimenpide-ehdotuksille pidettiin, että kunta luopuu lyhyiden ja pitkien pistoteiden hoitosopimuksista sitä mukaa, kun tiekunnat on saatu toimimaan. Tekninen lautakunta päätti yksimielisesti palauttaa asian tuolloin uudelleen valmisteltavaksi.

Asia on tullut uudelleen teknisen lautakunnan käsiteltäväksi 26.2.2013 (§ 28). Tällöin esitettiin, että kunnan hoitosopimuksessa olevien yksityisteiden tiekuntien aktivoiminen aloitetaan vuonna 2014 ja hoitosopimusjärjestelmää muutetaan tasa-arvoisemmaksi noin viiden vuoden aikajakson aikana. Tekninen lautakunta päätti yksimielisesti hyväksyä käsittelyn siirtoesityksen. Siirtoesitys tarkoitti, että esitys jätetään pöydälle.

Teknisen lautakunnan toimintakertomuksissa on ollut vuodesta 2016 lähtien sitovana toiminnan tavoitteena yksityisteiden hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän uudistaminen (ks. Avustusmalliuudistuksen valmistelu s.11). Valmistelutyö on edennyt teknisen lautakunnan käsittelyyn seuraavan kerran joulukuussa 2018, 13.12.2018 (§ 91).



# 4. Kunnan menettelyn arviointi vanhan yksityistielain aikana



# 4.1 Kumotun yksityistielain ja yksityistieasetusten sääntely avustusten osalta

## Havainto

Kumotussa yksityistielaisissa kunnan oikeudesta myöntää avustuksia tiekunnille säädettiin lain 95 §:ssä, jonka mukaan:

*Kunta päättää sen varoista yksityisen tien tienpitoon myönnettävistä avustuksista, avustuksen ehdoista ja käytön valvonnasta samoin kuin yksityisen tien tekemisen tai kunnossapidon ottamisesta kokonaan tai osaksi kunnan suorittavaksi.*

95 §:ää koskevissa lain esitöissä (HE 55/1995 vp, s. 2) on todettu, että *kunnalla olisi edelleen mahdollisuus avustaa yksityisiä teitä. Kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen ehdotetaan kunnan päätöksellä tapahtuvaa avustamista koskeva säännös yksinkertaistettavaksi niin, että avustuspäätöksen perusteet, ehdot ja valvonta jäisivät päätöstä tehtäessä kokonaan kunnan vapaaseen harkintaan.*

## Johtopäätös

Kunnilla oli vanhan yksityistielain perusteella käytännössä laaja harkinta- ja päätösvalta 90-luvun puolivälin jälkeen siitä, minkälaisilla perusteilla ja ehdoilla ne myöntävät tiekunnille avustuksia. Samoin myös avustusten myöntämisen ja niiden käytön valvonta olivat vapaasti kunnan päätösvallassa.

Yksityistielain perusteella annetuissa asetuksissa yksityisistä teistä on ainakin vuodesta 1992 alkaen säädetty, että *tiekunta voi tehdä kunnan kanssa sopimuksen tienpidosta. Tällöin kunnasta on soveltuvin osin voimassa, mitä valtionavustuksen hakemisesta, maksamisesta ja muutoksenhausta tiekunnan osalta säädetään. Sopimuksesta riippumatta tiekunta on edelleen tienpitäjä.* Toisin sanoen tiekunnille jäivät solmitusta kunnossapitosopimuksesta huolimatta tienpitäjälle asetetut vastuut ja velvoitteet.

# 4.2 Hoitosopimusten ehdot (1/2)

## Havainto

Tämän raportin laatimiseksi tarkastelluista kahdesta hoitosopimuksesta toinen on solmittu 90-luvulla ja toinen vuonna 1975. Alla on esitetty niiden tarkempi sisältö.

90-luvulla solmitun hoitosopimuksen ehtojen kohdan 2) ”KUNNOSSAPIDON LAAJUUS” mukaisesti kunta on sitoutunut suorittamaan tuolloin voimassa olleen yksityistieasetuksen 42 a §:n mukaisesti yksityistielain 6 §:n 3 momentin kunnossapitotyöt. Kunta suorittaa työt yksityistielain 7 §:n 4 momentin edellyttämässä laajuudessa kuitenkin niin, että tiekunta vastaa edelleen tien kunnossapidosta kolmansille mahdollisesti aiheutuneista vahingoista ja niiden korvaamisesta. Tiekunta ja tieosakkaat ovat velvolliset ilmoittamaan kunnalle kaikista sellaisista tievaurioista, joista voi aiheutua vaaraa liikenteelle sekä ryhtymään sellaisiin tarpeellisiin toimenpiteisiin, joilla voidaan ehkäistä liikennevahinkojen syntyminen.

3) Kohdassa ”VALTION AVUSTUS” on sovittu, että Kunta tekee tiekohtaiset vuosikustannusarviot tiemestaripiirille sekä hakee vuosittaisen valtionavustuksen. Kunnalla on oikeus tiekunnan puolesta nostaa ja kuitata valtionavustusta, joka jää kunnalle korvauksena tehdystä työstä.

4) Kohdassa ”KORVAUS KUNNOSSAPIDOSTA” on sovittu, että Tiekunta sitoutuu korvaamaan kunnalle tiepituuden mukaan laskettuna 20% TVH:n viimeksi vahvistamasta ao. tie- ja vesirakennuspiirin alueella olevien valtionavustusta saavien yksityisteiden keskimääräisistä kilometrikustannuksista (YTA 41 §). Erääntymispäivä on kunnossapitovuotta seuraavaan maaliskuun viimeinen päivä. Vuotuiseksi viivästystyskoroksi on sovittu \_\_\_\_ %.

5) Kohdan ”SOPIMUKSEN IRTISANOMINEN” mukaisesti. Sopimus on voimassa kalenterivuoden kerrallaan ja jatkuu, jollei sitä irtisanota vähintään kolme kuukautta ennen seuraavan kalenterivuoden alkua.

6) Kohdan mukaisesti *Sopimuksen neljättä kohtaa ei toistaiseksi sovelleta.*

## Vuoden 1975 sopimuksen ehdot

1. Kunta sitoutuu suorittamaan edellä mainitun tien kunnossapitotyöt valtionavun perusteeksi hyväksytyn kustannusarvion mukaisessa laajuudessa.
2. Tiekunta sitoutuu luovuttamaan kunnalle saamansa jokavuotisen valtionavustuksen tien kunnossapidosta aiheutuvista kustannuksista välittömästi sen saatuaan.
3. Yksityisen tien kunnossapitoa varten on laadittava kustannusarvio seuraavaa vuotta varten ennen kuluvan vuoden loppua.

## 4.2 Hoitosopimusten ehdot (2/2)

4. Yksityisen tien kunnossapidon valtionavustuksen maksattamishakemusta on tehtävä edellisen vuoden menoista, kuluvan vuoden maaliskuun 31 päivään mennessä.
5. Laskutuksen tulee sisältää valtionaputilitystä varten tarvittavat tositteet ja selvitykset.
6. Kunnalla on oikeus vapaasti käyttää tiealuetta tien kunnossapitotarkoituksiin.
7. Tämä sopimus on voimassa toistaiseksi kalenterivuoden kerrallaan, ellei sitä jommaltakummalta puolen irtisanota vähintään kolmea kuukautta ennen vuoden alkua.
8. Tätä sopimusta on tehty kaksi samanlaista kappaletta, yksi molemmille sopimuspuolille.

### *Kunnan tekemät sitoumukset*

90-luvun ja vuoden 1975 sopimuksissa kunta on sitoutunut ottamaan yksityisteiden kunnossapidon vastattavakseen. Lisäksi sopimuksilla on sovittu teiden hoitoa varten saatujen valtionavustusten luovutuksesta kunnalle vastineeksi kunnan suorittamasta yksityisteiden kunnossapidosta. Kunta on tämän raportin taustamateriaaliin sisältyneiden tietojen perusteella myös avustanut tiekuntia vuosikymmenten aikana valtioavustusten hakemisessa kyseisten tiekuntien hallinnoimien teiden kunnossapitoa varten.

### **Johtopäätös**

Edellä mainitusta ei ole seurannut sitä, että yksityistielain mukaiset tienpitäjän vastuut olisivat siirtyneet kunnan vastattavaksi, koska yksityistieasetusten perusteella tiekunta on solmitusta sopimuksesta huolimatta säilynyt yhä tienpitäjänä.

# 4.3 Kunnan menettely avustuksia jaettaessa (1/2)

## Havainto

Kunnan jakamat yksityistieavustukset ovat perustuneet vuosikymmeniä sitten tehtyyn päätökseen. Yksityistielaki on antanut kunnalle laajat toimivaltuudet päättää avustusten jakamisesta tiekunnille. Vuoden 1975 kunnossapitosopimuksen 3. kohdan mukaisesti yksityisen tien kunnossapitoa varten on tullut laatia vuosittainen kustannusarvio seuraavan vuoden hoitokustannuksista. Raportin taustamateriaaleista ei käy ilmi kuka käytännössä on vastannut vuosittaisten kustannusarvioiden laatimisesta viimeisten vuosikymmenten aikana toimimattomissa tiekunnissa.

Kumotun yksityistielain 67 §:n mukaisesti toimitsijamiehen tai hoitokunnan tehtävänä on ollut muun muassa seuraavan varainhoitokauden talousarvioiden laatiminen (kohta 2).

*Toimitsijamiehen tai hoitokunnan tehtävänä on:*

- 1) käyttää joko itse tai valtuuttamansa asiamiehen kautta tiekunnan puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisen luona sekä edustaa muutoin tiekuntaa;*
- 2) pitää tiliä tiekunnan tuloista, menoista, varoista ja veloista sekä esittää tarkastettavaksi tilitys edelliseltä varainhoitokaudelta;*
- 3) valmistaa ehdotus tiekunnan talousarvioksi seuraavaa varainhoitokautta varten ja esittää se tiekunnan kokouksessa vahvistettavaksi;*
- 4) laatia tiekunnan kokouksen vahvistettavaksi ehdotus tieyksikköjen tai käyttömaksujen muutoksiksi taikka niiden uudelleen määräämiseksi 23, 25 ja 26 §:ssä sekä 28–30 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa;*
- 5) valmistaa tiekunnan kokouksen vahvistettavaksi maksuunpanoluettelo, joka osoittaa tieyksikköä vastaavan tiemaksun suuruuden, kunkin tieosakkaan suoritettavaksi tieyksikköjen perusteella lasketun tiemaksun määrän, koottavien tiemaksujen yhteismäärän ja niiden suorittamisajan, sekä samoin valmistaa, jos on perittävä 23, 25 ja 26 §:ssä mainittuja käyttömaksuja, niistä maksuunpanoluettelo;*
- 6) huolehtia vahvistettujen tie- ja käyttömaksujen perimisestä sekä hoitaa muutoinkin tiekunnan taloutta ja varoja[...]*

Raportin taustatietojen perusteella Nurmijärven kunta on ollut ainakin osasta toimimattomista tiekunnista yksityistierekisterissä mainittu toimitsijamies vanhan yksityistielain ja vuoden 2019 alkupuoliskon aikana. Näin ollen on mahdollista, että kunnan vastuulla on ollut toimitsijamiehen roolista johtuen tiekuntien talousarvioiden laatiminen ja kunta on saanut tarvittavat tiedot vuosittaisten hoitokustannusten määristä tätä kautta.

# 4.3 Kunnan menettely avustuksia jaettaessa (2/2)

## Johtopäätös

Toimimattomien tiekuntien hoitokunnan ja/tai mahdollisesti toimimattomissa tiekunnissa toimitsijamiehenä toimineen Nurmijärven kunnan sekä viime kädessä tiekunnan osakkaiden olisi tullut yksityistielain mukaisesti hoitaa tiekuntien hallintoa viimeisten vuosikymmenten aikana. Vastuiden tosiasiallista jakautumisesta toimimattomien tiekuntien hoitokuntien ja toimitsijamiehen välillä on kuitenkin mahdotonta arvioida ilman tiekuntien kokouksien tekemiä päätöksiä tai muuta asiakirja-aineistoa, joista käy ilmi tiekunnassa tehty päätös toimivallanjaon osalta.

Voitaneen kuitenkin todeta, että Nurmijärven kunnassa vallinnut käytäntö hoitosopimuksilla hoidetuista yksityisteistä oli voimassa olonsa ajan osoittautunut toimivaksi menettelyksi toimimattomien tiekuntien näkökulmasta, koska siihen ei ole tarvinnut reagoida ennen järjestelyn lakkauttamista, vaikka vastuut tienpidosta ovat viimesijaisesti olleet tiekunnilla kaikki nämä vuosikymmenet.

# 4.4 Menettelyn mahdollinen kuntalain ja hallintolain vastaisuus

## Havainto

Kuntien harjoittamassa yksityisteiden avustamisessa on ollut yksityistielain hallituksen esityksen mukaisesti kyse kunnan yleiseen toimivaltaan kuuluvasta asiasta (HE 55/1995 vp s. 3). Avustusten myöntämisessä on kuitenkin tästä syystä tullut ottaa huomioon kuntalain ja hallintolain asettamat vaatimukset muun muassa kuntalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Kuten todettua, kunnilla on ollut vapaat kädet päättää avustusten myöntämisperusteista tiekunnille.

Suurin osa vuosikymmenien varrella hoitosopimuksen Nurmijärven kunnan kanssa solmineista tiekunnista on vuosien saatossa muuttunut niin sanotuiksi toimimattomiksi tiekunniksi, mistä johtuen on epäselvää ovatko ne täyttäneet hoitosopimusten mukaiset velvoitteensa vuosittaisten kulujensa ilmoittamisen osalta. Tältä osin tätä raporttia laadittaessa ei ollut saatavissa tietoa siitä, kuka on vastannut hoitosopimuksen mukaisesti tiekuntien kustannusten selvittämisestä kalenterivuositain ja seuraavan kalenterivuoden kulujen kartoittamisesta yksityistien hoidossa tarvittavien määrärahojen suuruusluokan määrittämiseksi.

Jos hoitosopimusjärjestelyn piiriin kuuluneiden tiekuntien yksityisteiden kunnossapito ei ole perustunut vuosittain tehtävään tosiasialliseen tiekuntakohtaiseen arvioon tiekunnan hallinnoiman tien ylläpidon tosiasiallisista kuluista, vaarana on, että järjestelyn tosiasiallisia kustannuksia ei ole riittävästi otettu huomioon sen kustannuksia arvioitaessa. Tämä on voinut johtaa kunnan varojen liialliseen käyttöön. Järjestely on käytännössä muodostunut ”avustusautomaatiksi” kyseisille tiekunnille, riippumatta tienpidon tosiasiallisista hoitokustannuksista. Hoitosopimusten piirissä olleet tiekunnat ovat voineet tästä syystä päästä parempaan asemaan kuin muut Nurmijärven kunnan alueella sijaitsevat tiekunnat. Menettely on näin ollen voinut muodostua kuntalaisten ja muiden tiekuntien osalta tasapuolisen kohtelun vastaiseksi.

## Johtopäätös

Tässä raportissa esitettyä tarkemman arvion tekemiseksi olisi selvitettävä, miten tiekuntien kustannukset on selvitetty tai määritetty vuosittain Nurmijärven kunnassa ja kuinka ne on otettu huomioon vuosittain yksityistielain mukaisia avustuksia jaettaessa. Lisäksi tiekuntien ja kunnan välisen vastuunjaon selvittämiseksi tulisi tarkastella kussakin tiekunnissa aikanaan tehtyjä päätöksiä siltä osin, mitä osapuolet ovat sopineet vastuunjaosta kunnan ja tiekunnan välillä. Ilman näitä tietoja ei voida sitovasti sanoa, olisiko Nurmijärven kunnan tullut yksityistierekisteriin merkittynä toimitsijamiehenä toimia toisin tässä tapauksessa jo vanhan yksityistielain aikana.



# 5. Avustusmalliuudistuksen laatiminen

# 5.1 Avustusmalliuudistuksen valmistelu (1/2)

## Havainto

Avustusmalliuudistuksen valmistelu on vastuutettu tekniselle keskukselle, koska sen hallinnointivastuulla ovat olleet yksityisteiden hoitosopimukset ja se on tuottanut palveluita yksityisteihin, joita hoitosopimusten perusteena on ollut.

Valmistelutyö on tehty virkamiesvalmisteluna. Valmisteluun ovat osallistuneet kunnallistekniikan päällikkö (tekninen keskus), kiinteistöinsinööri (maankäyttö ja kaavoitus) ja alueisännöitsijä (tekninen keskus).

Yksityistielain kokonaisuudistusta on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä loppuvuodesta 2015 alkaen (LVM082:00/2015). Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle 19.10.2017. Uusi yksityistielaki on hyväksytty eduskunnassa 13.7.2018 (560/2018). Laki astui voimaan 1.1.2019.

LVM:n tiedote yksityistielain uudistuksesta julkaistiin 19.10.2017. Tiedotteessa on todettu, että hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaista toteuttaa hallituksen norminpurun kärkihanketta ja vähentää kuntien tehtäviä. Kuntien tehtävien vähentämisellä viitataan tielautakuntien lakkauttamiseen. Kuntaliitto on lähettänyt kunnanhallitukselle osoitetun yleiskirjeen (10/2018) lokakuussa, päivätty 15.10.2018. Yleiskirjeessä on kuvattu lakimuutoksen periaatteet kuntien näkökulmasta.

Teknisen lautakunnan toimintakertomuksissa on vuodesta 2016 ollut sitovana toiminnan tavoitteena yksityisteiden hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän uudistaminen. Vuonna 2016 tavoitetasoksi oli määritetty, että uudistamissuunnitelma on valmis keväällä 2016. Vuonna 2016 tavoitteessa ei pysytty ja uudistamissuunnitelman valmistelutyö oli kirjattu viivästyneeksi. Vuonna 2017 tavoitetasoksi oli määritetty, että toimenpiteet etenevät tehtyjen linjausten mukaisesti ja tavoitteen toteutumista kuvaavaksi mittariksi oli määritetty, että vuoden 2017 loppuun mennessä on siirrytty uuteen toimintamalliin. Tavoite toteutui vuonna 2017 siltä osin, että valmistelutyö käynnistyi keväällä 2017. Tavoitteen toteutumiseen oli kirjattu lisäksi, että vuoden 2018 aikana suunniteltu etenemismalli tuodaan käsittelyyn ja linjattavaksi ja toimeenpano vaiheittain vuosina 2018 ja 2019.

Viranhaltijoiden valmistelutoimista on ensimmäisen kerran merkitty ympäristötoimialan johtoryhmän pöytäkirjaan joulukuussa 5.12.2018 (pöytäkirja 20/2018). Pöytäkirjaan on 140 §:n operatiivisten asioiden kohdalla kirjattu, että *yksityisasiosta on valmisteltu pykälä joulukuun teknisen lautakunnan esityslistalle. Uusi laki astuu voimaan vuoden 2019 alusta ja yksityisavustusten ehdot muuttuvat.*



# 5.1 Avustusmalliuudistuksen valmistelu (2/2)

## Johtopäätös

Uuden yksityistielain (560/2018) mukaisten periaatteiden pohjalta uudistusta on ollut mahdollista lähteä suunnittelemaan loppuvuodesta 2017 alkaen, jolloin LVM:n tiedote (19.10.2017) on julkaistu.

Teknisen lautakunnan toimintakertomusten (2016-2018) perusteella hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän uudistamissuunnitelman valmistelu on viivästynyt kahdella vuodella. Viivästymisen perusteluja ei toimintakertomuksiin ole kuvattu.

Avustusmalliuudistuksen valmistelu aloitettiin joulukuussa 2018 teknisen lautakunnan tehtyä päätös avustusmalliuudistuksen käynnistämisestä. Varsinainen valmistelutyö käynnistettiin työryhmän toimesta uuden yksityistielain astuttua voimaan.

# 5.2 Valmistelutyön perusteluna käytetty tausta-aineisto

Tekninen lautakunta päätti edetä hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän uudistamisen valmistelussa esittelytekstin mukaisesti 13.12.2018 (§ 91). Pöytäkirjan liitteenä oleva materiaali on ollut avustusmalliuudistuksen valmistelutyön perusteluna päätöksentekijöille. Pöytäkirjan liitteenä olivat seuraavat materiaalit:

- Kunnanhallitukselle osoitettu Kuntaliiton lähettämä yleiskirje (15.10.2018 10/2018)
- Liikenneviraston, Maanmittauslaitoksen ja Suomen tieyhdistyksen julkaisu - Tie kunta tutuksi ja toimivaksi
- Teknisen lautakunnan pöytäkirjan ote § 40 25.3.2010
- Teknisen lautakunnan pöytäkirjan ote § 28 26.2.2013

Seuraavien tausta-aineistojen osalta on esitetty keskeisimmät tarkastushavainnot johtopäätöksineen sivuilla 19-24.

# 5.2.1 Kunnanhallitukselle osoitettu Kuntaliiton yleiskirje 15.10.2018

## Havainto

Valmistelutyön perusteluna olevassa tausta-aineistossa oli kunnanhallitukselle osoitettu Kuntaliiton yleiskirje 15.10.2018. Yleiskirjeessä on kirjattu lakimuutoksen vaikutuksia kuntien toiminnan näkökulmasta. Yleiskirjeessä on viestitty, että *”koska kunnan tehtävät muuttuvat, voi myös olla perusteltua, että kunnat tiedottavat kuntalaisille uusista viranomaisista esim. nettisivuillaan”*. Pääviesti yleiskirjeessä kunnille oli, että kuntien tielautakunnan tehtävät siirretään yksityistoimituksissa pääasiassa Maanmittauslaitoksen hoidettavaksi. Yksityistoimituksista on määritetty yksityistielain 71 §:ssä. Toinen pääviesteistä koski kunnan avustuksia, joista todetaan, että kunnat voivat edelleen yksityislain 84 § nojalla avustaa yksityisteitä. Lakipykälä 84 oli kokonaisuudessaan kirjattu yleiskirjeeseen.

Yleiskirjeessä todetaan, että uudessa yksityistielaisissa on edellisestä laista poiketen kaksi avustuskriteeriä, jotka kunnan tulee ottaa huomioon avustuspäätöksiä tehdessään. Nämä avustuskriteerit ovat, että tiekuntien hallinnollinen tieto on ajan tasalla yksityistierekisterissä ja kunnan tulee kannustaa järjestäytyneisyyteen. Järjestäytyneisyydellä tässä viitataan tiekunnan perustamiseen.

Yleiskirjeessä todetaan, että kunnan avustus voi olla rahallista avustusta tiekunnalle. Tien kunnossapidon ottamisesta 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. Avustuskriteerit ottaen huomioon myös säännöksen tavoitteet koskevat kaikkia kunnan avustusmuotoja.

Lisäksi yleiskirjeessä todetaan, että olemassa olevia avustuspäätöksiä, jotka ovat toistaiseksi voimassa ei ole tarvetta avustuskriteerien muuttumisen vuoksi muuttaa. Mikäli lain voimaan tultua tehdään uusia päätöksiä, tai entisiä päätöksiä muutetaan, uusi säännös tulee huomioida.

## Johtopäätös

Kuntaliiton yleiskirjeen viestinä on, että kunta voi avustaa järjestäytyneitä tiekuntia ja avustus tulee olla rahallista avustusta, joka voi sisältää myös kunnan suorittamaa kunnossapitoa ja kaluston antamista tiekunnan käyttöön. Yleiskirjeen viestin pohjalta kunnassa on itsenäisesti tulkittava, miten kunnan toteuttaman kunnossapidon ja kaluston käytölle määritetään kustannus, jotta avustus voidaan määrittää rahallisesti mitattavissa olevaksi avustukseksi.

Yleiskirjeen toteamus sen osalta, että toistaiseksi voimassa olevia avustuspäätöksiä ei ole tarvetta avustuskriteerien muuttumisen vuoksi muuttaa, perustuu siihen pohjatietoon, että kunta on avustanut yksityistienomistajia vanhan lain yksityisistä teistä (15.6.1962/358) mukaisesti.

## 5.2.2 Tiekunta tutuksi ja toimivaksi -julkaisu

### Havainto

Valmistelutyön perusteluna olevassa tausta-aineistossa oli Liikenneviraston, Maanmittauslaitoksen ja Suomen tieyhdistyksen yhteinen julkaisu – Tiekunta tutuksi. Julkaisussa kerrotaan tiekuntien tehtävistä, ja tieosakkaiden tienpidon vastuista sekä tiekuntien lainsäädännön velvoitteista. Julkaisu on laadittu vuonna 2010, yhdeksän vuotta ennen uuden lain voimaan astumista. Julkaisun pohjatiedot perustuvat vanhaan lakiin yksityisistä teistä (15.6.1962/358).

Julkaisussa todetaan, että tieosakkaat vastaavat tienpidosta yhdessä ja he voivat toimia joko järjestäytymättömänä tai järjestäytyä tiekunnaksi.

Kuntien tehtävästä julkaisussa todetaan, että kunta voi harkintansa mukaan avustaa tienpitoa. Lisäksi todetaan, että kunnat avustavat yleensä vuotuista kunnossapitoa. Merkittävälle yksityisteille on saatavilla avustuksia, mutta usein avustuksen edellytyksenä on, että yksityistielle on perustettu tiekunta. Viranomaiset auttavat omaan toimivaltaansa liittyvissä kysymyksissä tiekuntaa avustumahdollisuuksien selvittämisessä, mutta hoitokunnan on itse oltava aloitteen tekijänä. Julkaisussa myös todetaan, että tiekunta ja erityisesti sen hoitokunta joutuu tekemisiin eri viranomaisten kanssa ja yhtenä tärkeimpänä viranomaisena mainitaan kunnat ja niiden tielautakunnat.

### Johtopäätös

Tiekunta tutuksi -julkaisussa esitetyt kunnan tehtävät avustaa tiekuntia on esitetty vanhan lain yksityisistä teistä (15.6.1962/358) perusteella. Vanhan yksityistielain aikana tiekuntien ei ole tullut olla järjestäytyneitä, mutta tienomistajien vastuulla on ollut vastata tienpidosta ja olla aloitteellinen avustumahdollisuuksien selvittämisessä.

Kunnan tehtävä vanhan lain yksityisistä teistä (15.6.1962/358) perusteella on ollut harkintansa mukaan avustaa tienpitoa ja yleensä avustus on ollut vuotuista kunnossapitoa. Kunnan tehtävät viranomaisena on ollut avustaa tiekuntia, mutta tiekuntien on itse ollut oltava aloitteen tekijänä.

Uusi yksityislaki (560/2018) ei ole tuonut yksityisteiden omistajien tienpidon vastuuseen muutosta kuin siltä osin, että uuden lain myötä yksityisteiden tulee olla järjestäytyneitä ja tietojen tulee olla ajan tasalla yksityistierekisterissä.

## 5.2.3 Teknisen lautakunnan pöytäkirjan ote (§ 40) 25.3.2010 (1/2)

### Havainto

Valmistelutyön perusteluna olevassa tausta-aineistossa oli ote teknisen lautakunnan pöytäkirjasta (TEKLA § 40/25.3.10), jossa käsiteltiin vuonna 2009 tehtyjä valtuustoaloitteita ja niihin kohdistuvaa viranomaisten esitystä hoitosopimusteiden aktivoimiseksi. Avustusmalliuudistuksen taustalla on ollut vuodelta 2009 kaksi valtuustoaloitetta (474/56/2009) ja (646/55/2009). Ensimmäisessä valtuustoaloitteessa peräänkuulutetaan oikeudenmukaisemman yksityisteiden hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän organisoimista, mikä vaatii toimimattomien tiekuntien uudelleen käynnistämistä. Toisessa aloitteessa (646/55/2009) ehdotetaan, että kunta ottaisi haltuunsa ne yksityistiet, jotka ovat yleisiä läpikulkuteitä.

Valtuustoaloitteisiin kohdistuvassa viranhaltijoiden esityksessä (TEKLA § 40/25.3.10) on avattu yksityistielain perusteita ja todettu tienpitäjien eli tiekuntien tienomistuksen lainmukaisten vastuiden hämärtyminen ja teiden mieltäminen kunnan teiksi. Lisäksi perusteluissa todetaan kunnan hoitosopimusteiden tienpidon nykytilasta seuraavaa: *”tien kuntoon liittyvät vaatimukset ja huomautukset on osoitettu kunnan tiemestarille, vaikka yksityistielain mukaan ne pitäisi osoittaa tien toimitsijamiehelle tai hoitokunnalle. Kun tiekunnat eivät toimi, ei tiekunnilla ole yksityistielain mukaisesti toimivaa toimielintä.”*

Esityksessä on perusteluna käytetty vuonna 1999 tehtyä selvitystä hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän kehittämisestä. Vuoden 1999 selvityksestä on esityksen perusteluina nostettu esiin seuraavat asiat:

- *”Mahdollisia muutoksia hoitosopimusjärjestelmään tehtäessä pääasiallisena perusteena on oltava teiden kunto- ja kunnossapitotason nostaminen.*
- *Yksityisverkkoa ei tule jättää heitteille nykyisen sopimusjärjestelmän yhtäkkisellä lopettamisella pelkästään säästösyistä.*
- *Hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän muuttaminen on toteutettava hallitusti vähintään viiden vuoden mittaisena prosessina. Ajan pituus riippuu käytettävissä olevasta rahoituksesta ja henkilöresursseista.*
- *Hoitosopimusteiden tiekuntien toiminnan käynnistäminen ja kehittäminen on useampivuotinen koulutus- ja konsultointiprosessi.*
- *Kunnan on otettava hoitaakseen mm. tieosakkaiden kartoittaminen, tiekunnan käynnistävän kokouksen koollekutsuminen ja laillisten kokousmenettelyjen varmistaminen sekä tieyksiköinnin ja tarvittavien maksuunpanoluetteloiden laatiminen, minkä jälkeen tarvitaan tiekuntien kouluttamista ja neuvontaa sekä järjestelmämuutosten seuranta.”*

## 5.2.3 Teknisen lautakunnan pöytäkirjan ote (§ 40) 25.3.2010 (2/2)

Viranhaltijoiden esityksen perusteluna todetaan, että yksityistielain mukainen tiekuntajärjestelmä edellyttää tiekuntien toimivan, pitävän kokouksensa ja juridisesti vastaavan tienpidosta. Hoitosopimusteiden pitäisi aktivoitua toimimaan ja hakea hankkeisiinsa kunnan ja valtion avustukset sekä koota tarvittava omarahoitus tieosakkailta.

### Johtopäätös

Viranhaltijoiden vuonna 2011 laatimassa valtuustoaloitteisiin (2009) pohjautuvassa hoitosopimusjärjestelmän muutosesityksessä hoitosopimusjärjestelmän on todettu olevan lainvastainen lain yksityisistä teistä (15.6.1962/358) aikana. Lainvastaisuus todetaan siihen vedoten, että hoitosopimusteiden tienomistajien keskuudessa yksityistielain tienomistajien vastuiden ymmärtäminen on hämärtynyt ja yksityisteitä pidetään kunnan teinä.

Hoitosopimusjärjestelmän uudistamisesityksen perusteluna käytetyssä vuoden 1999 selvityksessä hoitosopimusteiden aktivoinnille on annettu suosituksia, joissa tavoitteena on toteuttaa aktivointi hallitusti, riittävässä ajassa ja kunnan tuella.

## 5.2.4 Teknisen lautakunnan pöytäkirjan ote (§ 28) 26.2.2013

### Havainto

Valmistelutyön perusteluna olevassa tausta-aineistossa oli ote teknisen lautakunnan pöytäkirjasta (TEKLA § 28/26.2.13). Vuonna 2013 tekninen keskus on tehnyt uudelleen valtuustoaloitteisiin kohdistuvan hoitosopimusjärjestelmän muutosesityksen kunnan hoitosopimuksessa olevien yksityisteiden tiekuntien aktivoinnista. Viranhaltijoiden esityksessä todetaan, että *”kunnan hoitosopimuksessa olevien yksityisteiden tiekuntien aktivoiminen aloitetaan vuonna 2014. Tie kuntien aktivointiprosessin edetessä päivitetään toimenpide-ehdotuksia hoitosopimusjärjestelmän muuttamiseksi tasa-arvoisemman kunnossapitojärjestelmän luomiseksi.”*

Yksityisteiden tiekuntien aktivointia perustellaan mm. sillä, ettei *”kunta voi hakea valtiolta yksityisteille mitään avustuksia esim. yksityisteiden perusparannuksiin, vaan se on tiekunnan tehtävä. Nykyinen hoitosopimus ei ole tasapuolinen toiminnassa olevia tiekuntia kohtaan, koska hoitosopimuksessa olevat yksityistiet hoidetaan verovaroin ja toiminnassa olevat tiekunnat kustantavat yksityisteiden hoidon tiekunnan varoilla”*.

Lisäksi perusteluissa todetaan, että *nykyisin kunnan hoidossa olevia yksityisteitä ei kukaan perusparanna, koska määrärahat eivät ole riittäneet perusparannuksiin. Yksityistielain mukaan vahingon sattuesssa osakkaalle tai kolmannelle osapuolelle korvausvelvollisuus on tiekunnalla. Tie kunnan ja kunnan välisessä hoitosopimuksessa on maininta, että vahingonkorvausvelvollisuus kuuluu tiekunnalle, vaikka tiekunta ei ole toiminnassa.”*

### Johtopäätös

Vuoden 2013 viranomaisten muutosesityksessä esillä on yksityisteiden omistajien tasapuolinen kohtelu kunnan verovarojen käytön osalta sekä perusparannustarpeen huomioiminen yksityisteiden kunnossapidossa. Hoitosopimusjärjestelmää ei esitetä muutettavan kokonaan vaan se jätettäisiin osittain voimaan.

Hoitosopimusjärjestelmän ylläpitäminen on sisältänyt merkittäviä riskejä tien kunnossapitoon, kun tienomistajien vastuut ovat hämärtyneet. Viranomaisten muutosesityksessä kuvattujen toimenpiteiden avulla mm. tien kunnossapidon vastuu ja rahoitus saataisiin asiaankuuluville tahoille.

# Yhteenveto: Valmistelutyön perusteluna käytetty tausta-aineisto

Hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän uudistamisen valmistelutyön perusteluna käytetystä tausta-aineistosta selviää uuden yksityistielain (560/2018) mukaiset kunnan avustusperiaatteet ja vanhan lain yksityisistä teistä (15.6.1962/358) perusperiaatteet sekä yksityistienomistajan että kunnan näkökulmista. Lisäksi tausta-aineistosta selviää, miten kunnassa on vuosien 2009-2013 aikana nostettu esiin valtuustoaloittein hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän muuttamistarpeet ja millaisia viranomaisvalmistelussa toteutettuja esityksiä on kunnassa vuosien 2011 ja 2013 aikana laadittu hoitosopimusteiden aktivoimiseksi ja hoitosopimusjärjestelmän osittaiseksi muuttamiseksi. Viranomaisten esityksissä on noussut esiin tiekuntien aktivointi ja yksityisteiden omistajien tasapuolinen kohtelu.

Tienomistajien tienpidon vastuiden hämärtyminen ja sen myötä kunnan hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän laillisuusongelma vanhan lain yksityisistä teistä aikana on esillä useammassa kohdassa sekä valtuustoaloitteista että viranomaisten esityksistä laadituissa pöytäkirjan kirjauksissa.



# 5.3 Hoitosopimusjärjestelmän uudistamistarve (1/3)

## Havainto

Hoitosopimusjärjestelmän uudistaminen käynnistettiin, kun päätösesitys yksityisteiden hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän uudistamisen valmistelun etenemiseksi hyväksyttiin teknisessä lautakunnassa 13.12.2018. Kyseisessä kokouksessa käytiin läpi, että uusi yksityistielaki (560/2018) korvaa vuonna 1963 voimaan tulleen lain yksityisistä teistä ja että uusi yksityistielaki tulee voimaan 1.1.2019.

Kokouksen pöytäkirjan mukaan Nurmijärven kunnan hoitosopimusten piirissä on noin 160 km yksityisteitä (tiekuntia). Pöytäkirjan esittelytekstiin on kirjattu, että *”Hoitosopimusteiden tiekunnat eivät ole muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta pitäneet kokouksia vuosikausiin eivätkä siten toimi yksityistielain mukaisesti”*. Lisäksi esittelytekstiin on kirjattu, että *”uuden yksityistielain mukaan kunta voi avustaa vain lain mukaisesti toimivia yksityisteitä (tiekuntia). Nykyistä voimassa olevaa hoitosopimus- ja avustusjärjestelmää on tarpeen muuttaa. Muutos on hyvä tapahtua hallitusti. Ns. ”nukkuvat” tiekunnat olisi saatava ”heräämään” ja toimimaan lain edellyttävällä tavalla, jotta ko. tiekunnilla olisi edellytyksiä päästä kunnan yksityistieavustusten piiriin jatkossakin”*.

Kokouksen pohjalta valmisteltiin hankesuunnitelma 16.4.2019, jossa sanotaan seuraavaa: *”Kunnan voimassa oleva tienpitoavustusjärjestelmä on lähtökohdiltaan kunnossa uuden yksityistielain ja kunnan avustusedellytysten osalta. Havaittu laillisuusongelma on kohdistunut tiekuntien avustamiseen kunnossapitotöillä (hoitosopimustiet). Nykytilanteessa, yksityistielain uudistumisen jälkeen, kunnan hoitosopimusjärjestelmä ei ole laillinen. Tämän johdosta kyseiset hoitosopimukset kunnan ja tiekuntien välillä on katsottava rauenneeksi 1.1.2019 alkaen.”*

Tätä hankesuunnitelman kohtaa on myöhemmin käytetty myös teknisen lautakunnan pöytäkirjassa (25.4.2019), kunnanhallituksen pöytäkirjassa (6.5.2019) ja asiaan viitataan kunnanvaltuuston pöytäkirjassa (22.4.2020). Lisäksi teknisen lautakunnan pöytäkirjan päätösesityksessä 25.4.2019, jonka tekninen lautakunta esitti kunnanhallituksen hyväksyttäväksi, esitetään seuraavaa: *”Tekninen lautakunta toteaa ja vahvistaa, että kunnan ja tiekuntien (yksityisteiden) välinen hoitosopimusjärjestelmä ei ole yksityistielain uudistumisen 1.1.2019 johdosta enää voimassa, ja että kyseiset hoitosopimukset kunnan ja tiekuntien välillä ovat rauenneet 1.1.2019 alkaen.”* Tämä teknisen lautakunnan päätösesitys hyväksyttiin, jolloin se eteni kunnanhallituksen hyväksyttäväksi.

# 5.3 Hoitosopimusjärjestelmän uudistamistarve (2/3)

## Havainto

Nurmijärven kunnan Ympäristöpalvelualueen vuonna 1999 tilaamasta selvityksestä ilmenee, että tiekunnat eivät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ole pitäneet vuosikokouksia ja tien hoito on ollut täysin kunnan vastuulla. Selvityksessä todettiin, että tiekuntien toimimattomuus on ”jo sellaisenaan lainvastaista eikä kunta saa olla myötävaikuttamassa lain rikkomiseen”. Selvityksen mukaan ”Nurmijärvellä kunta hoitaa tiet 100 %:sti. Tiekungille ei hoitosopimuksissa ole säilytetty rahallista omavastuuta eikä osavastuuta kunnossapitotöistä lukuun ottamatta joidenkin tiekuntien vastuulle jääviä tien osia ja erillisiä haaroja”.

Vuoden 2009 valtuustoaloitteiden perusteluina laillisuusongelmaan on esitetty, että ”tienpitäjä eli tiekunta on yksityistielain perusteella vastuussa siitä, että tie pidetään lain tarkoittamassa kunnossa eikä tien kunnosta aiheudu minkäänlaista vaaraa sen enempää tieosakkaille kuin muille tienkäyttäjille riippumatta kunnan ja tiekunnan välisestä sopimuksesta. Hoitosopimusteiden tiekunnat eivät ole muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta pitäneet vuosikokouksia eivätkä siten toimi yksityistielain mukaisesti. Käytännössä hoitosopimusteiden yksityistieluonne on hämärtynyt.”

Vuonna 1999 hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän kehittämisestä tehdyn selvityksen, vuonna 2009 yksityisteiden avustusmallin uudistamiseksi tehtyjen valtuustoaloitteiden sekä vuosina 2010 ja 2013 tehtyjen viranhaltijoiden esitysten perusteella hoitosopimusjärjestelmän laillisuusongelman on todettu olevan olemassa jo ennen uuden yksityistielain (560/2018) voimaantuloa 1.1.2019. Valmistelutyön tausta-aineisto on kokonaisuudessaan kuvattuna tämän raportin kappaleessa 5.2 ja sen perusteella hoitosopimusjärjestelmän uudistamistarve tulee selkeästi ilmi.

Kuten edellä kappaleessa ”5.2.1 Kunnanhallitukselle osoitettu Kuntaliiton yleiskirje 15.10.2018” on todettu, uusi yksityistielaki (560/2018) on edellyttänyt, että kunnan on otettava huomioon avustuspäätöksiä tiekungille myönnettäessä kaksi avustuskriteeriä. Nämä avustuskriteerit ovat, että tiekuntien hallinnollinen tieto on ajan tasalla yksityistierekisterissä ja kunnan tulee kannustaa järjestäytyneisyyteen. Hoitosopimus- ja avustuskäytännön muutostarpeesta laaditussa esittelytekstissä on lakimuutoksesta johtuva muutosperuste todettu, kun sanotaan, että uuden yksityistielain mukaan kunta voi avustaa vain lain mukaisesti toimivia yksityisteitä. Uusi yksityistielaki ei ole puuttunut muulla tavoin kunnan oikeuteen myöntää avustuksia.

# 5.3 Hoitosopimusjärjestelmän uudistamistarve (3/3)

## Johtopäätös

Hoitosopimusjärjestelmän uudistamistarve on ollut ajankohtainen kunnassa selvitysten perusteella vuodesta 1999 alkaen. Hoitosopimusjärjestelmään kohdistunut laillisuusongelma vanhan lain yksityisistä teistä (15.6.1962/358) aikana on tuotu esiin vuoden 1999 hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän kehittämisestä tehdyssä selvityksessä sekä vuoden 2009 yksityisteiden avustuksiin liittyvissä valtuustoaloitteissa. Hoitosopimusjärjestelmään kohdistuva laillisuusongelma on ollut kunnassa tiedossa ennen uuden yksityistielain (560/2018) voimaan tuloa 1.1.2019. Laillisuusongelma on johtunut siitä, etteivät hoitosopimusjärjestelmän tiekunnat ole tunnistaneeet lainmukaista vastuutaan tienpidosta.

Kunnassa on koettu, että hoitosopimusjärjestelmän ylläpitäminen on mahdollistanut tiekuntien toimimattomuuden ja sen vuoksi kunnassa on esitetty, että hoitosopimusjärjestelmää tulee muuttaa. Koska kunta voi sekä kumotun lain yksityisistä teistä että uuden yksityistielain perusteella päättää siitä, minkälaisilla perusteilla ja ehdoilla tiekuntia avustetaan, on se voinut myös hoitosopimusjärjestelmää esittää uudistettavaksi. Uusi lakimuutos vaikutti siihen, että kunnan on joka tapauksessa tullut aktivoida tiedekunnat toimimaan lainmukaisesti, jotta se voi avustusta jatkossakin jakaa.

Hoitosopimukseen kohdistuvan laillisuusongelman esittäminen olisi sisäisen tarkastuksen näkemyksen mukaan vaatinut selkeämmän ja täydellisemmän perustelun hoitosopimusjärjestelmän muutostarpeen ajankohtaisuudesta.

# 5.4 Hankesuunnitelman valmistelu (1/2)

## Havainto

Kun teknisessä lautakunnassa oli päätetty edetä yksityisteiden avustusmalliuudistuksen etenemisessä 13.12.2018, yksityistielain uudistus ja avustusmalliuudistuksessa eteneminen olivat keskusteluasioina kunnanhallituksen kehitys- ja keskusteluasioissa 14.1.2019. Kyselytunnin materiaaleissa yksityisteihin liittyen esitettiin seuraavat asiat: yksityistielakiuudistus, yksityisteiden tilanne Nurmijärven kunnassa, tilanne yksityisteihin liittyvien vastuiden, tienpitoavustusten ja hoitosopimusten osalta, muutostarve nykytilanteeseen, ehdotus seuraavista etenemisvaiheista, sekä uudistukseen liittyvät taustamateriaalit (sisältäen aiemmat vuoden 2009 valtuustoaloitteet, esimerkkejä hoitosopimuksista, uutisen yksityistielakiuudistuksesta, ja tietoa yksityisteihin liittyvästä koulutuspäivästä).

Kunnanhallituksen kehitys- ja keskusteluasioiden esityksestä selviää, että vastuu yksityistien lainmukaisesta kunnossapidosta ja lain velvoitteiden täyttämistä on yksityistien tienpitäjällä: *“Yksityistien tienpitäjä, eli tiekunta, on voimassa olevan ja myös uuden yksityistielain mukaisesti vastuussa siitä, että tie pidetään lain tarkoittamassa kunnossa ja lain velvoitteet täyttyvät, eikä tien kunnosta aiheudu vaaraa tieosakkaille eikä muille tienkäyttäjille - riippumatta kunnan ja tiekunnan välisistä sopimuksista.”*

Esityksessä kerrottiin, kuinka paljon yksityisteitä Nurmijärven kunnassa on sekä kuinka paljon ja millä tavalla niitä avustetaan. Materiaaleista ilmenee, että kunnassa avustetaan yksityisteitä kahdella tavalla: hoitosopimuksilla ja tienpitoavustuksilla. Näistä tienpitoavustusten kuvataan olevan lähtökohdiltaan kunnossa uuden yksityistielain ja sen määräämien avustamisedellytysten osalta. Sen sijaan hoitosopimusjärjestelmässä kuvataan olevan ongelmia seuraavasti: *“Hoitosopimusteiden tiekunnat eivät ole muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta pitäneet kokouksia vuosikausiin (vuosikymmeniä) eivätkä siten toimi yksityistielain mukaisesti. Tieyksiköinnit ovat vanhentuneet, eikä tiekunnan osakkailla ole kaikilta osin selkeää käsitystä lain mukaisista vastuista. Käytännössä hoitosopimusten piirissä olevat yksityistiet mielletään usein ns. ”kunnan teiksi”.”*

Esityksessä esitettiin mahdolliset etenemisvaiheet, joista ensimmäinen oli hankesuunnitelman valmistelu alkukevääseen 2019 mennessä. Lisäksi etenemisvaiheissa oli esitetty ehdotus avustuskäytäntöjen uudistamisesta ja uudistuksessa etenemisen aikataulusta. Muiksi uudistamisen vaiheiksi oli kuvattu toimimattomien tiekuntien sparraaminen, hankesuunnitelman kanssa eteneminen sekä seuraava ehdotus: *”nykyisten hoitosopimusten irtisanominen viimeistään esim. 1.5.2020 alkaen (tarpeellinen, käytännön sanelema siirtymävaihe)”*. Esityksessä kuvattiin myös tiekuntien ja kuntalaisten informoimisesta asian suhteen.

Viranhaltijat ryhtyivät laatimaan hankesuunnitelmaa teknisen lautakunnan päätöksen 13.12.2018 ja kunnanhallituksen kehitys- ja keskusteluasioiden 14.1.2019 pohjalta.

# 5.4 Hankesuunnitelman valmistelu (2/2)

## Johtopäätös

Kunnanhallituksen kehitys- ja keskusteluasioissa 14.1.2019 esitetty aineisto kuvaa, kuinka uudistuksen valmistelussa edetään, ja sen sisältö on yhdenmukainen 16.4.2019 hyväksytyn yksityisteiden avustusmalliuudistuksen hankesuunnitelman kanssa. Kunnanhallituksella on ollut esitysaineiston perusteella välitettynä tietoa yksityisteiden tilasta, tiekuntien vastuista, avustusmallin uudistamistarpeesta sekä avustusmalliuudistuksen etenemisestä.

# 5.5 Hankesuunnitelma (1/3)

## Havainto

Tekninen lautakunta päätti 13.12.2018, että kunnan yksityisteiden hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän uudistamisen valmistelussa voitiin edetä esittelytekstissä esitetyn mukaisesti. Lisäksi asiaa käsiteltiin kunnanhallituksen kokouksen kyselytunnilla 14.1.2019. Näiden käsittelyjen pohjalta tehtiin hankesuunnitelma 16.4.2019. Hankesuunnitelma hyväksyttiin hankkeen jatkovalmistelujen pohjaksi kunnanhallituksen kokouksessa 6.5.2019.

Kunnalla ei ole yleistä ohjeistusta hankesuunnitelman laadintaan eikä projektinhallintaan. Hankesuunnitelmaa arvioitiin tässä tarkastuksessa seuraavista näkökulmista: hankkeen tausta ja tarve, toimintaympäristön arviointi, tavoitteiden asetanta ja seuranta, hankkeen toteutus ja aikataulu, sekä sidosryhmien tarpeiden ja vaatimusten kartoittaminen.

Hankesuunnitelmassa on käyty läpi uudistuksen lähtökohdat ja viitattu kuntaliiton yleiskirjeessä todettuun kunnan avustusmahdollisuuteen (kuvattu raportin s. 19). Hankesuunnitelmassa viitataan 1.1.2019 uudistuneeseen yksityistielakiin ja kerrotaan uudistuksen vaikutuksista yksityistiekäytäntöihin. Uuden lain vaikutuksiksi on kirjattu, että vastaisuudessa voidaan avustaa vain sellaisia yksityisteitä, joilla on lain edellyttämällä tavalla toimiva tiekunta. Lisäksi listataan, että yksityisteiden avustuksen pitää täyttää seuraavat lainsäädännön asettamat vaatimukset: tasapuolisuus-, yhdenvertaisuus-, oikeudenmukaisuus- ja syrjimättömyysnäkökohdat. Suunnitelma sisältää selvityksen yksityisteiden sen hetkisestä tilasta kunnassa, mukaan lukien yksityisteiden määrä ja erilaiset avustustavat, eli rahalliset avustukset ja hoitosopimukset. Hankesuunnitelmassa on valtuustoaloitteiden (2009) tavoin todettu, että *”yksityistien pitäjä eli tiekunta on voimassa olevan ja myös uuden yksityistielain mukaisesti vastuussa siitä, että tie pidetään lain tarkoittamassa kunnossa ja lain velvoitteet täyttyvät, eikä tien kunnosta aiheudu vaaraa tieosakkaille eikä muille tienkäyttäjille – riippumatta kunnan ja tiekunnan välisestä sopimuksesta”*. Lisäksi suunnitelmassa todetaan valtuustoaloitteiden (2009) kanssa yhteneväisesti, että *”tiekunnan osakkailla ei ole kaikilta osin selkeää käsitystä lain mukaisista vastuista. Käytännössä hoitosopimusten piirissä olevat yksityistiet on mielletty usein ns. ”kunnan teiksi”*.

Hankesuunnitelmassa on kirjattu kohta *”jatkovalmistelujen tavoitteet ja osakokonaisuudet”*. Tavoitteet ovat listaus seuraavista vaiheista hankkeen jatkovalmistelulle. Jatkovalmistelun vaiheet ovat hankesuunnitelman valmistelu, informaatio- ja koulutustilaisuuksien järjestäminen tiekunnille sekä kunnan tiedottaminen kotisivuilla ja paikallislehdissä.

# 5.5 Hankesuunnitelma (2/3)

## Havainto

Hankesuunnitelma on jaettu kolmeen osakokonaisuuteen (viestintä, koulutus ja tarvittava tietoaineisto; tiekuntien järjestäytyminen uudelleen; kunnan yksityisteiden avustusjärjestelmän uusiminen). Näiden osakokonaisuuksien avulla on todettu, että tavoitteet saavutetaan. Jokaiselle osakokonaisuudelle on määritetty jatkovalmistelu- ja etenemisvaiheet.

Kunnan yksityisteiden avustusjärjestelmän uusimista eli hankkeen osakokonaisuuden kolmatta vaihetta on kuvattu hankesuunnitelmassa siten, että hankesuunnitelman laadintahetkellä yksityistielain uudistumisen jälkeen kunnan hoitosopimusjärjestelmä ei ole laillinen. Tämän johdosta kyseiset hoitosopimukset kunnan ja tiekuntien välillä on katsottava rauenneeksi 1.1.2019 alkaen. Hankesuunnitelmassa ei ole esitetty uuden avustusjärjestelmän sisältöä, vaan sitä ja sen käyttöönottosuunnitelmaa lähdettiin valmistelemaan hankesuunnitelman hyväksymisen jälkeen. Hankesuunnitelmalla on viestitty päätöksentekijöille hankkeen etenemisen vaiheet tehtäväkokonaisuuksittain.

Hankesuunnitelmassa nykytilan kuvauksen kohdalla on todettu, että *”hoitosopimusten solmimiset ajoittuivat pääosin 1970-80 –luvulle”* ja *”hoitosopimusten tiekunnat eivät ole joitain poikkeuksia lukuun ottamatta pitäneet kokouksia vuosikausiin”*. Toimintaympäristön laajamittaisempaa ja nykytilanteeseen pohjautuvaa arviointia ei ole ennen hankesuunnitelman laadintaa tehty vaan toimintaympäristön kartoittamisessa hyödynnettiin kunnan Ympäristöpalvelualueen vuonna 1999 tilaamaa selvitystä ja vuoden 2009 valtuustoaloitteita sekä niihin kohdistettuja kunnan viranhaltijoiden esityksiä. Laajamittaisella arvioinnilla tarkoitetaan sitä, että ennen hankesuunnitelman laadintaa olisi kartoitettu hoitosopimusjärjestelmän yksityisteiden omistajien tietoisuutta yksityistienomistajuudesta.

# 5.5 Hankesuunnitelma (3/3)

## Johtopäätökset

Tarkastuksessa ei ollut mahdollisuutta todentaa hankesuunnitelman laadinnan osalta sen toteutumista kunnan periaatteiden ja menettelytapojen mukaisesti, koska kunnalla ei ole dokumentoitua ohjeistusta hankesuunnitelmien laadintaan tai projektinhallintaan. Projektinhallinnan ohjeistusta voidaan pitää sisäisen valvonnan menettelynä hankkeiden valmistelutyön aikana. Ohjeistusten olemassaolo lisää toiminnan läpinäkyvyyttä ja ohjaa erityisesti merkittävien hankkeiden valmistelua kunnan periaatteiden ja strategian mukaisesti.

Hankesuunnitelmassa esitetyt tavoitteet ovat toimenpiteitä hankkeen jatkovalmistelulle. Toimenpiteiden toteuttamisella saavutettuja tavoitteita ei ole hankesuunnitelmassa yksiselitteisesti kuvattu. Hankesuunnitelman toimenpiteiden avulla tasapuolistettiin kunnan yksityisteiden avustusjärjestelmä uudistamalla hoitosopimusjärjestelmä ja viestittiin yksityistienomistajille heidän lainmukaisesta tienpidon vastuustaan ja varmistettiin, että tienpidon vastuu ymmärretään yksityistienomistajien keskuudessa. Hankkeen tavoitteina ovat olleet avustusjärjestelmän uudistaminen yhdenvertaisemmaksi, oikeudenmukaisemmaksi ja kunnan edunmukaiseksi sekä tiekuntien aktivointi. Selkeämpi tavoitteiden kuvaaminen olisi saattanut yksinkertaistaa ja selkeyttää avustusjärjestelmän uudistamistarvetta päätöksentekijöille.

On hyvin todennäköistä, että vuosina 1970-80 solmittuihin hoitosopimuksiin on 40-50 vuoden voimassaolonsa aikana kohdistunut toimintaympäristön muutoksia. Koska toimintaympäristön arviointia ei nykytietojen perusteella tehty, riski hankesuunnitelman toimenpiteiden riittävydestä oli olemassa avustusjärjestelmän valmistelutyön aikana.



# 5.6 Avustusjärjestelmän laadinta (1/2)

## Havainto

Uuden avustusjärjestelmän laadinnan perusteena on käytetty teknisen lautakunnan ja kunnanhallituksen hyväksymää hankesuunnitelmaa (16.4.2019). Hankesuunnitelman kohdan ”3.3 kunnan yksityisteiden avustusjärjestelmän uusiminen” perusteella on lähdetty viranhaltijoiden toimesta valmistelemaan yksityisteiden avustusjärjestelmää, jossa kunta tukee tiekuntia rahallisella avustuksella. Avustusjärjestelmän laadinta on hankesuunnitelmassa vastuutettu kunnallistekniikan päällikölle, suunnittelupäällikölle ja alueisännöitsijälle. Uutta avustusjärjestelmää on valmisteltu hankesuunnitelman hyväksymisestä (kunnanhallitus 6.5.2019) alkaen noin vuoden ajan viranhaltijoiden toimesta. Uusi avustusjärjestelmä ja avustusten myöntämisperiaatteet on tuotu kunnanhallituksen päätöksentekoon 6.4.2020.

Avustusjärjestelmän uusimiseksi on hankesuunnitelmassa todettu, että avustusjärjestelmän valmistelut käynnistetään hankesuunnitelman hyväksymisen jälkeen. Näin ollen hankesuunnitelman hyväksymisen aikana ei ole ollut tiedossa uuden avustusjärjestelmän periaatteita, vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa avustusjärjestelmää eikä eri avustusjärjestelmien vaikutuksia kunnan uudistuksen tavoitteen saavuttamiseksi.

Avustusjärjestelmän laatimisessa on hyödynnetty Yt Isännöinti Oy:n selvitystä ”Yksityisteiden avustusmallien vertailu”, jossa esitellään ja vertaillaan erilaisia käytössä olevia yksityisteiden avustusmalleja. Konsultin tekemä selvitys eri avustusmalleista oli käytössä valmistelijoilla helmikuussa 2019, ennen hankesuunnitelman hyväksymistä. Hankesuunnitelmaan olisi ollut mahdollista sisällyttää avustusjärjestelmän sisältöä yleisellä tasolla esimerkiksi periaatteet, koska konsultin tekemä selvitys oli jo hyödynnettävissä hankesuunnitelmaa laadittaessa.

Uutta avustusjärjestelmää käytiin läpi teknisessä lautakunnassa 25.4.2019 ja kunnanhallituksessa 6.5.2019. Tässä läpikäynnissä esitettiin avustuskäytännön periaatteet avustusmäärärahan, yksityisteiden luokkien (korien) ja aurauspalveluperiaatteen osalta. Seuraavaksi avustusjärjestelmän periaatteita on esitetty kunnanhallituksessa 16.12.2019 (kehitys- ja keskusteluasiat). Tässä läpikäynnissä avustusjärjestelmästä on esitetty pääperiaatteet, jotka perustuvat kunnan edunmukaisuuteen, yhdenvertaisuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja tiedossa oleviin taloudellisiin vaikutuksiin. Avustusjärjestelmästä on esitetty avustuksen saannin edellytykset ja yksityisteiden kunnossapitoluokitus sekä kunnossapitoavustuksen ja perusparannusavustuksen sisältö. Kunnanhallituksessa esiteltiin 16.3.2020 (kehitys- ja keskusteluasiat) päivitetty avustusjärjestelmä pääperiaatteineen, ja avustusjärjestelmän päätöksen sisältö –periaateluonnos. Päätöksentekijöille on esitetty avustusjärjestelmän sisältöä yhden avustusmallin periaattein. Tarkastuksessa ei ollut mahdollisuutta todentaa, miksi nimenomaista avustusmallia on päädytty esittämään kunnanhallitukselle, koska työryhmän työskentelystä ei ole pidetty muistioita. Esitetyn avustusjärjestelmän voidaan olettaa perustuvan kunnan edun mukaisuuteen, yhdenvertaisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen.

# 5.6 Avustusjärjestelmän laadinta (2/2)

## Havainto

Uuden avustusjärjestelmän mukaan kunta myöntää vuosittain yksityistieavustusta teiden kunnossapitoon ja perusparannuksiin. Avustus määräytyy tien pituuden ja kunnossapitoluokan mukaan. Kunnossapitoluokka määräytyy tien liikenteellisen merkittävyyden ja yritystoiminnasta syntyvän liikenteellisen rasituksen mukaan.

Helsingin hallinto-oikeuteen on tehty yksityistieasiaa koskeva valitus, johon hallinto-oikeus on antanut päätöksen 21.12.2020 (Dnro 20866/03.04.04.17/2020). Hallinto-oikeus toteaa päätöksessään, että avustuspäätöksen ehdoista päättäminen kuuluu kunnan harkintavaltaan, jota rajoittavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan *”kunnanvaltuuston hyväksymien yksityistieavustusten myöntämisehtojen ei voida katsoa olevan yhdenvertaisuusperiaatteen tai muiden hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden vastaisia tai muutoinkaan lainvastaisia sillä perusteella, että avustusta myönnetään jatkossa vain sellaisille yksityisteille, joilla on yksityistielain mukainen tiekunta, jota koskevat tiedot yksityistierekisterissä ovat ajantasaiset.”*

## Johtopäätös

Päätöksentekijöille on esitelty yhtä avustusjärjestelmämallia, joka on hyväksytty kunnanhallituksessa ja kunnanvaltuustossa. Avustusjärjestelmän sisältöä on viestitty päätöksentekijöille ennen sen hyväksyntää kunnanhallituksessa 6.4.2020, joten päätöksentekijät ovat saaneet tutustua avustusjärjestelmään ennen päätöksen tekemistä.

Havaintojen perusteella ei ole täysin läpinäkyvää, millä perusteilla on päädytty esittämään kyseistä avustusjärjestelmää. Avustusjärjestelmän viestintämateriaaleissa on esitetty periaatteena kunnan edunmukaisuus, yhdenvertaisuus ja oikeudenmukaisuus, jolloin näiden tekijöiden voidaan olettaa olevan merkittävimmät tekijät avustusjärjestelmän valmistelussa.

# 5.7 Viestintä kuntalaisille (1/2)

## Havainto

Kunta on nostanut hankesuunnitelmassa (16.4.2019) yhdeksi avustusjärjestelmä uudistuksen keskeiseksi kokonaisuudeksi uudistuksesta ja sen etenemisestä tiedottamisen aktiivisesti. Yhdeksi uudistuksen hallitun läpiviennin haasteeksi oli nostettu, että tiekunnat eivät ole toimineet lain edellyttämällä tavalla ja hoitosopimusten piirissä olevat yksityistiet on mielletty usein ns. kunnan teiksi. Tie kuntien aktivointi ja ohjaaminen toimimaan lain edellyttämällä tavalla nostettiin keskeiseksi osaksi uudistusta.

Yksityisteiden avustusmalliuudistuksesta on viestitty Nurmijärven kunnan asukkaille eri kanavissa, kuten paikallislehdessä, kunnan verkkosivuilla ja tiedotuslehdessä. Kunta on tiedottanut yksityistielain uudistumisesta ja sen kuntalaisia koskevista muutoksista ensimmäisen kerran joulukuussa 2018 kunnan verkkosivuilla. Lisäksi kotisivuille on avattu tammikuussa 2019 yksityistiet-teemasivu, jonne on koottu tietoa mm. yksityisteistä, kunnan avustuksista sekä ajankohtaisista asioista ja kunnan päätöksistä.

Yksityistielakiuudistuksesta ja kunnan yksityisteiden avustusjärjestelmästä on tiedotettu vuosien 2019-2020 aikana yhteensä viisi kertaa Nurmijärvi-tiedotuslehdessä, joka jaetaan Nurmijärven kotitalouksiin julkisena tiedotteena. Kaikki tiedotuslehdet on myös julkaistu kunnan kotisivuilla.

Lisäksi kunta on järjestänyt vuoden 2019 aikana kolme koulutustilaisuutta, jotka on suunnattu erityisesti kunnan alueella toimiville tiekunnille ja yksityisteiden varrella asuville. Koulutustilaisuudet on videoitu ja ne ovat olleet katsottavissa jälkikäteen kunnan kotisivuilta. Maaliskuussa 2021 on järjestetty yksityistieasioiden info- ja keskustelutilaisuus, josta on katsottavissa nauhoitus kunnan kotisivuilla.

Yksityisteiden avustusjärjestelmä uudistus on myös ollut tammikuusta 2019 lähtien säännöllisesti esillä Nurmijärven Uutiset –paikallislehdessä. Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella yksityistielain ja avustusjärjestelmän uudistumisesta on uutisoitu 1/2019-10/2020 välisenä aikana kymmenen kertaa paikallislehdessä.

### *Tiekuntien tukeminen uudelleen järjestäytymisessä*

Nurmijärven kunta on tarjonnut avustusjärjestelmä uudistuksen läpiviennin aikana kuntalaisille neuvontaa yksityistieasioissa. Kunnalla on ollut uudistuksen ajan yksityistieneuvoja, joka on neuvonut tiekuntia ja yksityisteiden asukkaita mm. uudelleen järjestäytymisessä. Lisäksi kunnan verkkosivuilla on koottu tietoa tiekuntien käynnistämisestä ja kunta on laatinut mallipohjia kokouskutsuille ja -pöytäkirjoille. Kunnan yksityistieneuvoja on tarvittaessa osallistunut myös tiekuntien järjestäytymiskokoukseen.

# 5.7 Viestintä kuntalaisille (2/2)

## Johtopäätös

Avustusjärjestelmäuudistuksesta aktiivisesti viestiminen nähtiin kunnassa tarpeelliseksi, koska tienpitäjien ymmärrys omasta lainmukaisesta vastuusta huolehtia tienpidosta oli hämärtynyt vuosikymmenten aikana. Toteuttamalla yksityisteiden kunnossapitoa vanhan hoitosopimusjärjestelmän aikana ilman, että tiekunnilta on vaadittu avustuksen aktiivista hakemista, on kunta osaltaan mahdollistanut yksityisteiden vastuiden hämärtyksen. Tie kuntien toimimattomuus on vaikeuttanut avustusmalliuudistuksen hallittua ja onnistunutta läpivientiä. Kyseiset olosuhteet ovat vaikeuttaneet kohderyhmän tavoittamista tiedottamisen ja viestinnän keinoin.

Kunta on pyrkinyt huomioimaan yksityisteiden avustusmalliuudistuksen valmistelussa toimimattomiin tiekuntiin liittyvät haasteet. Kunta on tiedottanut avustusmalliuudistuksesta aktiivisesti joulukuusta 2018 lähtien ja viestintää on toteutettu eri kanavissa, kuten verkkosivuilla, paikallislehdessä, tiedotuslehdessä ja sosiaalisessa mediassa. Lisäksi kunta on järjestänyt koulutustilaisuuksia ja tarjonnut tiekunnille ja yksityisteiden varrella asuville neuvontaa ja tukea uudelleen järjestäytymisessä, jotta tiekunnilla olisi edellytykset päästä myös jatkossa yksityistieavustusten piiriin.



# 6. Hyväksyminen ja päätöksenteko

# 6.1 Avustusjärjestelmän hyväksymistä edeltäneet vaiheet

## Havainto

Kunnanhallituksen kokouksessa 16.3.2020 käsiteltiin kehitys- ja keskusteluasiana katsaus yksityistiehankkeeseen ja sen päätöksentekoaikatauluun. Katsauksessa esiteltiin alustavat yksityistieavustusperiaatteet ja aikatauluesitys periaatteiden hyväksymiseksi. Lisäksi katsauksessa käytiin läpi yksityisteiden tilanne kunnassa sekä päätöksenteon periaateluonnos.

Katsauksen esitysmateriaaleista selviää, että 16.3.2020 noin 80 % hoitosopimuksen piirissä olleista tiekunnista oli aktivoitunut, ja noin 20 % ei ollut osoittanut vielä aktivoitumisen merkkejä.

Lisäksi katsauksessa esitettiin luonnos yksityistieavustusten myöntämisehdoista. Luonnoksen ehdot vastaavat pääasiassa myöhemmin hyväksytyjä (kunnanhallitus 6.4.2020, kunnanvaltuusto 22.4.2020) yksityistieavustusten myöntämisehtoja. Myöhemmin hyväksytyihin yksityistieavustusehtoihin on tehty tarkennuksia liittyen perusparannusavustukseen, avustuksen hakuaikoihin ja liitteisiin sekä muihin yleisiin määräyksiin. Yleiset edellytykset avustukselle ja kunnossapidon avustamisen periaatteet vastaavat luonnoksessa esitettyjä tietoja.

Hankkeen etenemisessä on myöhemmin noudatettu katsauksessa ehdotettua aikatauluesitystä.

## Johtopäätös

Ennen avustusjärjestelmän hyväksymistä kunnanvaltuustossa 22.4.2020, tiekunnille toteutetut aktivointitoimenpiteet ovat edistäneet tiekuntien aktivoitumista, koska noin 80 % tiekunnista oli saatu aktivoitua 16.3.2020 mennessä. Näin ollen tietoisuus tienpidon yksityistienomistajien vastuista kasvoi tienomistajien keskuudessa ennen avustusjärjestelmän hyväksymistä.

Kunnanhallituksen kokouksessa esitetty katsaus yksityistiehankkeeseen ja sen päätöksentekoaikatauluun on yhteneväinen kunnanvaltuustossa 22.4.2020 hyväksytyjen yksityistieavustusten myöntämisehtojen kanssa, joten ennen päätöksentekoa esillä ollut materiaali on antanut asianmukaisen kuvan yksityistiehankkeesta ja sen etenemisestä päättäjille.

# 6.2 Hoitosopimusten irtisanomismenettelyt (1/4)

## Havainto

Hoitosopimusten irtisanomisen valmistelutyötä on tehty Nurmijärven kunnassa viranhaltijoiden sekä ulkopuolisen asiantuntijan toimesta. Nurmijärven kunta on irtisanonut vanhat hoitosopimukset heinäkuussa 2019 (*irtisanomiskirje päivätty 5.7.2019*) lähettämällä kirjeen tiekunnan viimeisimmälle Maanmittauslaitoksen rekisterissä olevalle toimitsijamiehelle tai hoitokunnan jäsenelle. Irtisanomiskirjeen mukaan Nurmijärven kunta on irtisanonut yksityisteiden hoitosopimukset 1.1.2019 alkaen, mutta jatkaa tienhoitoa entiseen tapaan 1.5.2020 asti. Lisäksi kirjeessä tiedotetaan, että kunta neuvoo ja opastaa tiekuntien uudelleen järjestäytymisessä.

Niissä tapauksissa, joissa Maanmittauslaitoksen rekisteritiedoista puuttui yhteyshenkilö, kirje lähetettiin viimeisimmälle kunnan tiedossa olevalle yhteyshenkilölle. Tarkastuksen perusteella rekisteritiedot eivät ole olleet yhteyshenkilöiden osalta ajan tasalla, eivätkä irtisanomiskirjeet ole siten tavoittaneet kaikkia tiekuntia. Yksityistielain (560/2018) mukaan tiekunnan toimielimen on huolehdittava, että tiekunnasta on lain edellyttämät ajantasaiset tiedot yksityistierekisterissä.

Kunta on tiedottanut hoitosopimusten irtisanomisesta Nurmijärven Uutisissa 10.7.2019 ja kunnan ilmoitustaululla. Kunta toimitti myös heinä-elokuussa 2019 tiedotteen sopimusten irtisanomisesta postilaatikkojakelulla suurimpaan osaan yksityisteiden varrella olevien kiinteistöjen postilaatikoista.

Nurmijärven kunta on jatkanut hoitosopimusten irtisanomisen jälkeen tiekuntien hoitoa siirtymäajalla 1.5.2020 asti. Lisäksi yksityisteiden ennakoavustusta on voinut hakea Covid-19 pandemiatilanteesta johtuen ilman tiekunnan vuosikokouksen päätöstä 31.5.2021 asti, mutta päätökset tulee toimittaa kunnalle myöhemmin, kun vuosikokous on pidetty.

### *Kumotun yksityistielain (358/1962) tiekunnille asettamat velvoitteet*

Tiekuntien on kumotun yksityistielain 65 §:n mukaisesti tullut järjestää yksityistielain mukaiset vuosikokoukset vähintään joka neljäs vuosi. Tiekkunnnan kokouksissa on 64 §:n 2 momentin 8 momentin mukaisesti tullut päättää toimitsijamiehen ja tämän varamiehen tai hoitokunnan jäsenten ja varajäsenten valitsemisesta taikka toimielimen muuttamisesta toiseksi.

# 6.2 Hoitosopimusten irtisanomismenettelyt (2/4)

## Havainto

Tiekunnan toimitsijamiehen tai hoitokunnan tehtävänä on vuorostaan 67 §:n mukaisesti olleet seuraavat tehtävät:

- 1) käyttää joko itse tai valtuuttamansa asiamiehen kautta tiekunnan puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisen luona sekä edustaa muutoin tiekuntaa;
- 2) pitää tiliä tiekunnan tuloista, menoista, varoista ja veloista sekä esittää tarkastettavaksi tilitys edelliseltä varainhoitokaudelta;
- 3) valmistaa ehdotus tiekunnan talousarvioksi seuraavaa varainhoitokautta varten ja esittää se tiekunnan kokouksessa vahvistettavaksi;
- 4) laatia tiekunnan kokouksen vahvistettavaksi ehdotus tieyksikköjen tai käyttömaksujen muutoksiksi taikka niiden uudelleen määräämiseksi 23, 25 ja 26 §:ssä sekä 28–30 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa;
- 5) valmistaa tiekunnan kokouksen vahvistettavaksi maksuunpanoluettelo, joka osoittaa tieyksikköä vastaavan tiemaksun suuruuden, kunkin tieosakkaan suoritettavaksi tieyksikköjen perusteella lasketun tiemaksun määrän, koottavien tiemaksujen yhteismäärän ja niiden suorittamisajan, sekä samoin valmistaa, jos on perittävä 23, 25 ja 26 §:ssä mainittuja käyttömaksuja, niistä maksuunpanoluettelo;
- 6) huolehtia vahvistettujen tie- ja käyttömaksujen perimisestä sekä hoitaa muutoinkin tiekunnan taloutta ja varoja;
- 7) ilmoittaa Maanmittauslaitokselle 51 a §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot, kun tiekunta on tehnyt kokouksessaan asiaa koskevan päätöksen;
- 8) kieltää toistaiseksi tai määräajaksi tiellä tai sen osalla, joka roudan sulamisen tai sateen vuoksi taikka muusta sellaisesta syystä on rakenteeltaan heikentynyt, tien kuntoa vaarantava käyttö tai rajoittaa sitä;
- 9) määrätä, milloin siihen katsotaan olevan syytä, sillan tai lautan suurin sallittu kuormitus;
- 10) antaa, tarvittaessa määräämillään ehdoilla lupa 80 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tien tilapäiseen käyttämiseen tai sillan tai lautan sallitun kuormituksen ylittämiseen taikka muuhun erityiseen kuljetukseen, joka saattaa vaurioittaa tietä; sekä
- 11) huolehtia siitä, että tie pidetään kunnossa, sekä muista, yhteistä tienpitoa koskevista tehtävistä ja asioista tämän lain ja tiekunnan kokouksessa ehkä annettujen ohjeiden mukaan.



# 6.2 Hoitosopimusten irtisanomismenettelyt (3/4)

## Havainto

67 §:n 7) kohdan mukaisesti tiekuntien on tullut ilmoittaa Maanmittauslaitokselle 51 a §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettut tiedot, kun tiekunta on tehnyt kokouksessaan asiaa koskevan päätöksen.

51 a §:n 3 momentissa on vuorostaan säädetty maanmittauslaitoksen ylläpitämään kiinteistötietojärjestelmään merkittävistä tiedoista. 51 a §:n 3 momentin 2 kohdan mukaisesti: *Kiinteistötietojärjestelmään merkitään: toimitsijamiehen tai hoitokunnan puheenjohtajan nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot sekä näitä tietoja koskevat muutokset.*

Ajantasaisten tietojen ilmoittamisella maanmittauslaitokselle on jo kumotun lain aikana ollut keskeinen merkitys, koska tiekuntaa koskevat tiedoksiannot ja haasteet yms. on voitu tiekuntaa sitovasti antaa tiedoksi toimitsijamiehelle. Kumotun yksityistielain 62 §:n 3 momentin mukaisesti: *Haasteen, viranomaisen käskyn tai muun tiedoksiannon katsotaan tulleen tiekunnan tietoon, kun se on laillisessa järjestyksessä annettu tiedoksi toimitsijamiehelle tai tämän varamiehelle taikka hoitokunnan varsinaiselle jäsenelle. Jos tieto on annettu henkilölle, joka 51 a §:ssä tarkoitettun rekisterin mukaan on toimitsijamiehenä taikka hoitokunnan puheenjohtajana, tiedoksi antaminen katsotaan päteväksi, vaikka asianomainen henkilö ei enää hoida kysymyksessä olevaa tehtävää.*

### 1.1.2019 voimaan tullut yksityistielaki

Vastaava tiedoksiantojen vastaanottamista koskeva säännös on sisällytetty tarkastushetkellä voimassa olevaan yksityistielakiin (560/2018), tarkemmin sen 57 §:ään:

*Haasteen, viranomaisen käskyn tai muun tiedoksiannon katsotaan tulleen tiekunnan tietoon, kun se on laillisessa järjestyksessä annettu tiedoksi kiinteistötietojärjestelmästä ilmenevälle toimitsijamiehelle taikka hoitokunnan jäsenelle. Jos tieto on annettu henkilölle, joka kiinteistötietojärjestelmän mukaan on toimitsijamies taikka hoitokunnan jäsen, tiedoksi antaminen katsotaan päteväksi, vaikka asianomainen henkilö ei enää hoitaisi kysymyksessä olevaa tehtävää.*

# 6.2 Hoitosopimusten irtisanomismenettelyt (4/4)

## Johtopäätös

Nurmijärven kunta on toimittanut hoitosopimusten irtisanomista koskevan ilmoituksen tiekunnille 5.7.2019 kiinteistötietojärjestelmästä ilmenevään toimitsijamiehen osoitteeseen. Tie kuntien velvollisuutena on jo vanhan lain aikaan ollut pitää toimitsijamiehiä koskevat tiedot ajan tasalla sekä uusien toimitsijamiesten valitseminen tehtävästä syystä tai toisesta poisjääneen toimitsijamiehen tilalle. Irtisanomisilmoituksen viivästyminen kiinteistötietojärjestelmässä olevien puutteellisten tai vanhentuneiden tietojen perusteella voidaan tästä syystä katsoa aiheutuneen ensisijaisesti toimimattomien tie kuntien omien laiminlyöntien vuoksi.

Lisäksi on syytä huomata, että kunnan puolelta asiasta on tiedotettu laajasti myös alueen sanomalehdissä julkaistuissa kuulutuksissa sekä järjestetty tiedotustilaisuuksia. Tämä ylittää yksityistielain asettamat vähimmäisvaatimukset huoltosopimusten irtisanomista koskevan päätöksen tiedoksiannolta noudettavalta menettelyltä.

On kuitenkin huomattava, että mikäli tiekunnan toimitsijamieheksi on ilmoitettu tiekunnan osalta Nurmijärven kunta ja se on tosiasiallisesti tehtävää hoitanut, on sen tullut kumotun yksityistielain 67 §:n 11 kohdan mukaisesti *huolehtia siitä, että tie pidetään kunnossa, sekä muista, yhteistä tienpitoa koskevista tehtävistä ja asioista tämän lain ja tiekunnan kokouksessa ehkä annettujen ohjeiden mukaan.*

Osapuolten välisten vastuiden selvittämiseksi tulisi kuitenkin selvittää, onko kunta tosiasiallisesti vastannut toimitsijamiehen tehtävistä ja milloin kunta on mahdollisesti merkitty tie kuntien toimitsijamieheksi yksityistierekisteriin. Mikäli kunta on vastannut toimitsijamiehen tehtävistä, kunta olisi yksityistielain mukaisesti voinut kutsua tiekunnan kokouksen koolle.

# 6.3 Hoitosopimusten irtisanomisen arviointi (1/2)

## Havainto

### *Hoitosopimusten ehdot irtisanomisen osalta*

Tämän selvityksen taustatietoina on huomioitu kaksi esimerkkiä kahden tiekunnan ja kunnan välillä solmituista hoitosopimuksista. Tätä selvitystä laadittaessa on lähdetty olettamasta, että myös muiden tiekuntien ja kunnan välillä solmitut hoitosopimukset ovat sopimusten irtisanomista koskevan ehdon osalta samansisältöisiä. Hoitosopimuksen irtisanomista ja voimassa oloa koskevan ehdon mukaisesti: hoitosopimus on voimassa kalenterivuoden kerrallaan ja jatkuu, jollei sitä irtisanota vähintään kolme kuukautta ennen seuraavan kalenterivuoden alkua.

### *Hoitosopimusten irtisanominen ja sopimusten tosiasiallinen irtisanomishetki*

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. On todettava, että kunnanhallituksen päätös on hoitosopimusten irtisanomista ja voimassa oloa sääntelevän ehdon vastainen siltä osin, kun kunnanhallitus on todennut sopimukset rauenneiksi 1.1.2019 alkaen, koska hoitosopimusta ei ole irtisanottu ennen vuoden 2018 lokakuuta. Yleisenä vallitsevana sopimusoikeudellisena periaatteena katsotaan olevan, että irtisanominen tulisi asianmukaisesti saattaa sopimuskumppanin tietoon, jotta sopimussuhteen päättymiseen irtisanomisen johdosta voidaan pätevästi vedota osapuolten välillä. Kunnan tekemä tulkinta hoitosopimusten raukeamisesta on oletettavasti perustunut yksityistielain uudistamisessa toteutettuun lakimuutokseen ja erityisesti yksityistielain 84 §:ään, jossa yksityistieavustusten myöntämisen edellytykseksi asetettiin ajantasaiset tiedot yksityistierekisterissä. Yksitystielain 84 §:n mukaisesti:

*”Kunta päättää sen varoista yksityistien tienpitoon myönnettävistä avustuksista, avustuksen ehdoista ja käytön valvonnasta samoin kuin tien tekemisen tai kunnossapidon ottamisesta kokonaan tai osaksi kunnan suorittavaksi. Edellytyksenä avustuksen myöntämiselle tienpitoon on, että tietä koskevien asioiden hoitamista varten on perustettu tiekunta ja että tiekuntaa ja yksityistietä koskevat tiedot yksityistierekisterissä sekä tie- ja katuverkon tietojärjestelmässä ovat ajantasaiset niin kuin 50 §:ssä edellytetään.”*

# 6.3 Hoitosopimusten irtisanomisen arviointi (2/2)

## Havainto

Kyseisestä lakimuutoksesta ei voida kuitenkaan johtaa perustetta, joka oikeuttaisi kunnan tulkitsemaan hoitosopimuksen purkautuneeksi takautuvasti. Kunnanhallituksen tekemästä sopimusten takautuvaa purkautumista koskevasta tulkinnasta huolimatta on kuitenkin todettava, että kunnanhallitus on päätöstä tehdessään myös säilyttänyt vallitsevan asiantilan 20.5.2020 asti ilmoittaessaan vastaavansa yksityisteiden huollosta hoitosopimusten mukaisesti asettamansa siirtymäkauden loppuun. Näin ollen kunnan voitaisiin tosiasiallisesti tulkita irtisanoneensa hoitosopimukset vasta, kun se on toimittanut varsinaiset irtisanomisilmoitukset tiekuntien yksityistierekisterin mukaisille toimitsijamiehille. Kunta on ryhtynyt vuoden 2019 aikana myös herättelemään toimimattomia tiekuntia julkaisemillaan kuulutuksilla, jotta tiekunnille voitaisiin jatkossa myöntää avustuksia hoitosopimusten irtisanomisen aikaan suunnitteilla olleen uuden avustusjärjestelmän ja voimassa olevan yksityistielain asettamien uusien vaatimusten mukaisesti.

## Johtopäätös

Kunnan ei voida katsoa toimineen suhteessa toimimattomiin tiekuntiin epäasiallisesti tai lain vastaisesti toimittaessaan irtisanomisilmoitukset yksityistierekisteristä ilmeneville toimitsijamiehille yksityistielain 84 §:n mukaisesti, vaikka rekisteriin merkityt toimitsijamiehet eivät enää vastaisikaan kyseisestä tehtävästä. Lisäksi on todettava, ettei kunnan tekemästä tulkinnasta sopimusten takautuvasta purkautumisesta 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.

# 6.4 Päätöksentekomenettely (1/2)

## Havainto

Tekninen lautakunta hyväksyi 13.12.2018 (§ 91) päätösesityksen, jonka perusteella kunnan yksityisteiden hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän uudistamisen valmistelussa lähdettiin etenemään viranhaltijoiden toimesta pöytäkirjan esittelytekstissä esitetyn suunnitelman mukaisesti.

25.4.2019 (§ 32) tekninen lautakunta hyväksyi päätösesityksen esittää kunnanhallitukselle, että hallitus hyväksyisi avustusjärjestelmäuudistuksen hankesuunnitelman ja siirtymäajan uudelle avustusjärjestelmälle sekä jatkaisi siirtymäajan yksityisteiden hoitoa aikaisempien vuosien malliin määrärahojen puitteissa ja tiekuntien tahtotila huomioiden. Lisäksi teknisen lautakunnan pöytäkirjan esittelytekstissä on sanottu, että *”koska yksityistielain uudistumisen jälkeen kunnan hoitosopimusjärjestelmä ei ole laillinen, on tämän johdosta kyseiset hoitosopimukset kunnan ja tiekuntien välillä katsottava rauenneeksi 1.1.2019 alkaen.”*

Kunnanhallitus hyväksyi 6.5.2019 (§ 88) teknisen lautakunnan esityksen mukaisesti kunnan hoitosopimus- ja avustamiskäytännön muuttamista koskevan hankesuunnitelman jatkovalmistelujen pohjaksi. Samalla hallitus hyväksyi teknisen lautakunnan esityksen mukaisesti hoitosopimusten piirissä olevien tiekuntien osalta irtisanomisajan 1.5.2020 asti siten, että kunta voi jatkaa yksityisteiden päivittäishoitoa siirtymäajan päättymiseen saakka.

6.4.2020 (§ 85) kunnanhallitus päätti esittää kunnanvaltuustolle, että valtuusto hyväksyy yksityistieavustusten myöntämisperiaatteet, ennakoavustus vuonna 2020 -periaatteet, yksityistieavustusten sekä ennakoavustuksen hakeminen ja käsittely vuonna 2020 -periaatteet sekä kunnan omistamat tievalot yksityisteillä -periaatteet. Lisäksi hallitus hyväksyi ehdotetut muutokset koskien mm. ennakoavustusten kasvattamista ja avustusten porrastamista kunnossapitoluokkien mukaan sekä yksityistien käyttöä rasittavan yritystoiminnan huomioiminen avustuksessa. Lisäksi kunnanhallitus päätti hyväksyä päätösesityksen, jonka perusteella yksityistieavustusten loppuraportti avustusperiaatteiden oikeudenmukaisuuden ja toimivuuden toteutumisesta tuodaan toimielimille arvioitavaksi ja tiedoksi kahden täyden avustuskauden päätyttyä.

Kunnanvaltuustossa 22.4.2020 (§ 35) esitettiin asian palauttamista valmisteluun, mutta äänestyksen perusteella (JAA: 35, EI: 15, tyhjää: 1) valtuusto päätti jatkaa asian käsittelyä. Kunnanvaltuusto päätti hyväksyä hallituksen esittämät periaatteet kahdella muutosesityksellä. Toinen muutosesityksistä koski ennakoavustusten hakemisen jatkamista 31.5.2021 asti vallitsevan koronatilanteen vuoksi.

# 6.4 Päätöksentekomenettely (2/2)

## Havainto

Nurmijärven kunnan hallintosäännön (päivätty 11.11.2020) mukaan lautakuntien tehtävä on tehdä esitykset tehtäväalueeltaan koskevista valtuuston tai kunnanhallituksen päätettäväksi tulevista asioista. Kunnanhallitus vastaa valtuuston päätösten valmistelusta ja valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Hallintosääntöä ohjaa muun muassa kuntalaki (410/2015).

## Johtopäätös

Koska tekninen lautakunta on hyväksynyt valmistelutyön käynnistämisen yksityisteiden avustusjärjestelmän uudistamiseksi ja esittänyt hankesuunnitelman hyväksymistä kunnanhallitukselle, on valmistelutyön käynnistämisessä noudatettu kunnan hallintosääntöä.

Huhtikuussa 2020 kunnanhallitus on esittänyt valtuustolle, että valtuusto hyväksyy yksityisteiden avustusten myöntämisperiaatteet. Valtuusto on hyväksynyt periaatteet 22.4.2020. Avustusten myöntämisperiaatteiden ja siihen liittyvien muiden havainnossa kuvattujen periaatteiden osalta kunta on päätöksentekomenettelyssä noudattanut kunnan hallintosääntöä.



# 7. Yhteenveto

# Yhteenveto keskeisistä tarkastushavainnoista (1/3)

- Sekä kumotussa laissa yksityisistä teistä (15.6.1962/358) että uudessa yksityistielaisissa (560/2018) tienpitäjä on vastuussa yksityistien kunnossapidosta. Nurmijärven kunnassa yksityisteitä on hoidettu hoitosopimuksilla kunnan toimesta 1970-luvulta lähtien. Hoitosopimusjärjestelmää on esitetty muutettavaksi vuodesta 1999 alkaen, koska hoitosopimusjärjestelmän on todettu mahdollistavan tiekuntien toimimattomuuden ja sen, että tiekunnat pitävät yksityisteitä kunnan teinä. Toisin sanoen hoitosopimusjärjestelmällä toteutettu yksityisteiden kunnossapito on sisältänyt merkittävän riskin siitä, etteivät tiekunnat ole tunnistanee lainmukaista tienpidon vastuutaan.
- Yksityisteiden hoitosopimus- ja avustusjärjestelmää on vuoden 1999 selvityksen jälkeen esitetty muutettavaksi valtuustoaloittein (2009) ja niihin tehdyin viranhaltijoiden esityksin (2011 ja 2013). Hoitosopimusten muutosesityksiä ei ole luottamuselimissä sellaisenaan hyväksytty. Teknisen keskuksen sitovana tavoitteena on ollut vuodesta 2016 uudistaa hoitosopimus- ja avustusjärjestelmä. Hoitosopimusjärjestelmän uudistamistarve on ollut kunnassa esillä pitkään, yli 20 vuotta.
- Yksityisteiden avustusjärjestelmän uudistamisesta on tehty päätösesitys tekniselle lautakunnalle 13.12.2018. Valmistelutyöstä laaditusta päätösesityksestä sekä päätösesityksen tausta-aineistosta selviää uuden yksityistielain mukaiset kunnan avustusperiaatteet ja vanhan lain yksityisistä teistä perusperiaatteet sekä yksityistienomistajan että kunnan näkökulmista. Lisäksi tausta-aineistosta selviää, miten kunnassa on vuosien 2009-2013 aikana nostettu esiin valtuustoaloittein hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän muuttamistarpeet ja millaisia viranomaisvalmistelussa toteutettuja esityksiä on kunnassa vuosien 2011 ja 2013 aikana laadittu hoitosopimusteiden aktivoimiseksi ja hoitosopimusjärjestelmän osittaiseksi muuttamiseksi.
- **Tekniselle lautakunnalle 13.12.2018 esitetystä päätösesityksestä ja sen tausta-aineistosta ei voida sisäisen tarkastuksen näkemyksen mukaan tehdä johtopäätöstä, että päätöksentekijöitä olisi johdettu harhaan hoitosopimusjärjestelmän uudistamisen tarpeesta.**



# Yhteenveto keskeisistä tarkastushavainnoista (2/3)

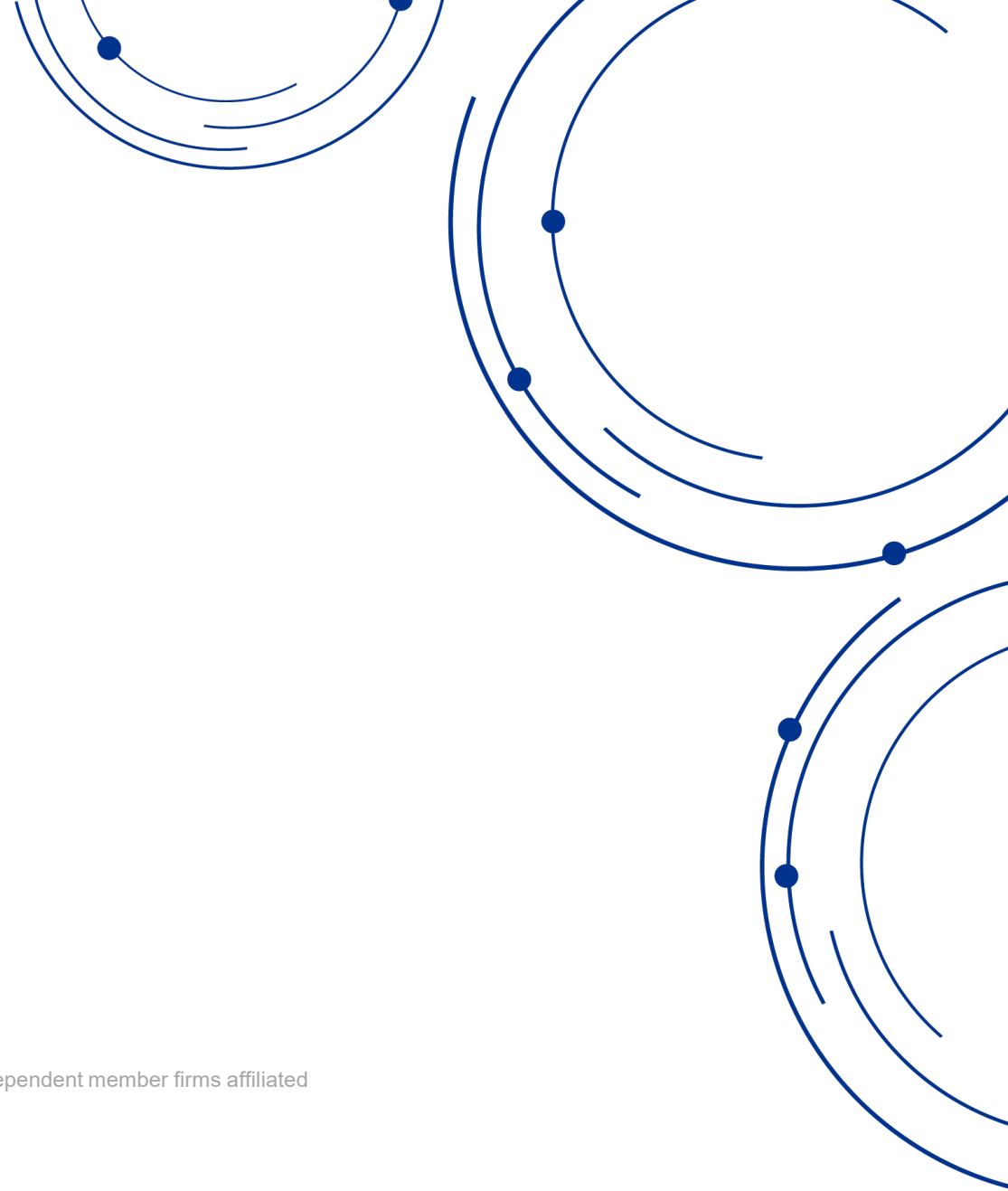
- Uusi yksityistielaki astui voimaan 1.1.2019. Lakiuudistuksen johdosta kunnan on otettava huomioon avustuspäätöksiä tiekunnille myönnettäessä kaksi avustuskriteeriä, jotka ovat tiekuntien hallinnollinen tieto on ajan tasalla yksityistierekisterissä ja kunnan tulee kannustaa järjestäytyneisyyteen. Uusi yksityistielaki ei ole puuttunut muulla tavoin kunnan oikeuteen myöntää avustuksia.
- Koska kunta voi sekä kumotun lain yksityisistä teistä että uuden yksityistielain perusteella päättää siitä, minkälaisilla perusteilla ja ehdoilla tiekuntia avustetaan, on se voinut myös hoitosopimusjärjestelmää esittää uudistettavaksi.
- Yksityisteiden hoitosopimus- ja avustusjärjestelmän uudistamisen valmistelun pohjaksi laadittiin hankesuunnitelma, jossa sanotaan seuraavaa: *”Kunnan voimassa oleva tienpitoavustusjärjestelmä on lähtökohdiltaan kunnossa uuden yksityistielain ja kunnan avustusedellytysten osalta. Havaittu laillisuusongelma on kohdistunut tiekuntien avustamiseen kunnossapitotöillä (hoitosopimustiet). Nykytilanteessa, yksityistielain uudistumisen jälkeen, kunnan hoitosopimusjärjestelmä ei ole laillinen. Tämän johdosta kyseiset hoitosopimukset kunnan ja tiekuntien välillä on katsottava rauenneeksi 1.1.2019 alkaen.”*

Tätä hankesuunnitelman kohtaa on myöhemmin käytetty myös teknisen lautakunnan pöytäkirjassa (25.4.2019), kunnanhallituksen pöytäkirjassa (6.5.2019) ja asiaan viitataan kunnanvaltuuston pöytäkirjassa (22.4.2020). Lisäksi teknisen lautakunnan pöytäkirjan päätösesityksessä 25.4.2019, jonka tekninen lautakunta esitti kunnanhallituksen hyväksyttäväksi, esitetään seuraavaa: *”Tekninen lautakunta toteaa ja vahvistaa, että kunnan ja tiekuntien (yksityisteiden) välinen hoitosopimusjärjestelmä ei ole yksityistielain uudistumisen 1.1.2019 johdosta enää voimassa, ja että kyseiset hoitosopimukset kunnan ja tiekuntien välillä ovat rauenneet 1.1.2019 alkaen.”* Tämä teknisen lautakunnan päätösesitys hyväksyttiin, jolloin se eteni kunnanhallituksen hyväksyttäväksi.

- **Kirjauksista on tulkittavissa, että uusi yksityistielaki edellytti kuntaa lakkauttamaan hoitosopimusjärjestelmän, vaikka uusi laki edellyttää kuntaa kannustamaan tiekuntia järjestäytyneisyyteen ja avustamaan järjestäytyneitä tiekuntia. Hoitosopimukseen kohdistuvan laillisuusongelman esittäminen olisi sisäisen tarkastuksen näkemyksen mukaan vaatinut selkeämmän ja täydellisemmän perustelun hoitosopimusjärjestelmän muutostarpeen ajankohtaisuudesta.**

# Yhteenveto keskeisistä tarkastushavainnoista (3/3)

- Kunnanhallitus on 6.5.2019 hankesuunnitelman hyväksyessään todennut hoitosopimukset rauenneiksi 1.1.2019 alkaen sekä samalla päättänyt irtisanoa tuolloin voimassa olleet hoitosopimukset 20.5.2020 päättyvän siirtymäajan jälkeen. Kunta on irtisanonut vanhat hoitosopimukset heinäkuussa 2019 (irtisanomiskirje päivätty 5.7.2019) lähettämällä kirjeen tiekunnan viimeisimmälle Maanmittauslaitoksen rekisterissä olevalle toimitsijamiehelle tai hoitokunnan jäsenelle. Siltä osin, kun kunnanhallitus on todennut hoitosopimukset rauenneiksi, päätös on hoitosopimusten irtisanomista ja voimassa oloa sääntelevän hoitosopimuksen ehdon vastainen. Yleisenä vallitsevana sopimusoikeudellisena periaatteena on, että irtisanominen tulisi asianmukaisesti saattaa sopimuskumppanin tietoon, jotta sopimussuhteen päättymiseen irtisanomisen johdosta voidaan pätevästi vedota osapuolten välillä. Koska kunnassa jatkettiin hoitosopimusteiden kunnossapitoa irtisanomisten jälkeen siirtymäkaudella, ja irtisanomista koskeva päätös annettiin tiedoksi kolme kuukautta ennen kalenterivuoden 2019 päättymistä, sopimukset voidaan kuitenkin katsoa irtisanotun hoitosopimusten ehtojen mukaisesti.
- Kunnassa ei ole yleistä ohjeistusta hankesuunnitelman laadintaan eikä projektinhallintaan, joten tarkastuksessa ei ollut mahdollista todentaa hankesuunnitelman laadinnan osalta sen toteutumista kunnan periaatteiden ja menettelytapojen mukaisesti.
- Hankesuunnitelmassa esitetyt tavoitteet ovat toimenpiteitä hankkeen jatkovalmistelulle. Selkeämpi tavoitteiden kuvaaminen olisi saattanut yksinkertaistaa ja selkeyttää avustusjärjestelmän uudistamistarvetta päätöksentekijöille.
- Hankesuunnitelmassa ei esitetty uuden avustusjärjestelmän periaatteita, vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa avustusjärjestelmää eikä eri avustusjärjestelmien vaikutuksia uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Uutta avustusjärjestelmää lähdettiin valmistelemaan hankesuunnitelman hyväksymisen jälkeen.
- Päätöksentekijöille on esitelty yhtä avustusjärjestelmämallia, joka on hyväksytty kunnanhallituksessa ja kunnanvaltuustossa. Avustusjärjestelmän sisältöä on viestitty päätöksentekijöille ennen sen hyväksyntää kunnanhallituksessa 6.4.2020, joten päätöksentekijät ovat saaneet tutustua avustusjärjestelmään ennen päätöksen tekemistä.
- **Sisäisen tarkastuksen havaintojen perusteella ei ole täysin läpinäkyvää, millä perusteilla on päädytty esittämään kyseistä avustusjärjestelmää. Avustusjärjestelmän viestintämateriaaleissa on esitetty periaatteena kunnan edunmukaisuus, yhdenvertaisuus ja oikeudenmukaisuus.**



© 2021 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG global organization of independent member firms affiliated with KPMG International Limited, a private English company limited by guarantee. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.