

Selvityksen antaminen eduskunnan oikeusasiamiehelle kanteluasiassa

Asia: Selvitys- ja lausuntopyyntö EOAK/2423/2021

Lausunnon antaja: Nurmijärven kunta

kunnanlakimies Sari Forsström
PL 37, 01901 Nurmijärvi
sari.forsstrom@nurmijarvi.fi

Kantelija: Nurmijärven Kirkkotien Tiekunta

SELVITYSPYYNTÖ

Eduskunnan oikeusasiamies on pyytänyt Nurmijärven kunnalta selvitystä ja lausuntoa Nurmijärven Kirkkotien tiekunnan vireille saattamassa asiassa. Lausuntopyyntö ja Nurmijärven Kirkkotien tiekunnan (jäljempänä Tiekunta) kirjelmä on tämän lausunnon liitteenä.

Tiekunta on pyytänyt tutkimaan ja lausumaan, onko kunnan päätöksenteossa ja toimenpiteissä liittyen yksityistielain 560/2018 ja siihen liittyvän valtioneuvoston asetuksen 1069/2018 voimaantuloon liittyvissä yksityisteiden tienpitovastuun siirtämisessä, hoitosopimusten (kunnossapitosopimusten) raukeamisen toteamisessa ja uuden yksityisteiden avustamisjärjestelmän päätöksenteossa, julkisen liikenteen järjestämisessä ja ao. asioihin liittyvässä päätösten toimeenpanossa toimittu hyvän hallintotavan mukaisesti, lain mukaisesti ja ovatko tehdyt päätökset ja toimet lainvoimaisia.

Selvitystä varten on kuultu teknistä johtajaa, alueisännöitsijää, kiinteistöinsinööriä sekä kunnallisteknikan päällikköä.

Kunta esittää selvityksenään kunnioittavasti seuraavaa.

1. Tausta

Yksityistielain uudistumisen 1.1.2019 johdosta kunnan yksityisteiden hoitosopimus- ja avustuskäytännön muutostarvetta ja -toimenpiteitä on käsitelty kunnassa joulukuusta 2018 alkaen vaiheittain; mm. tekninen lautakunta (jäljempänä tekla) 13.12.2018, kh:n keskusteluasiat 14.1.2019, tekla 25.4.2019, kh 6.5.2019, kh:n keskusteluasiat 16.12.2019 ja 16.3.2020).

Tekninen lautakunta vahvisti 25.4.2019, että kunnan ja tiekuntien (yksityisteiden) välinen hoitosopimusjärjestelmä ei ole yksityistielain uudistumisen johdosta enää voimassa, ja että kyseiset hoitosopimukset kunnan ja tiekuntien välillä ovat rauenneet 1.1.2019 alkaen.

Kunnanhallitus hyväksyi 6.5.2019 kunnan hoitosopimus- ja avustamiskäytännön muuttamista koskevan hankesuunnitelman jatkosuunnitelman pohjaksi. Samalla kunnanhallitus hyväksyi ns. hoitosopimusten piirissä olleiden tiekuntien (yksityisteiden) osalta siirtymäajan siten, että siirtymäaika päättyy viimeistään 1.5.2020, ja että siirtymäaikaan asti kunta voi omalta osaltaan jatkaa ko. yksityisteiden päivittäishoitoa aikaisempien vuosien malliin ja käytössä olevien määrärahojen puitteissa sekä tiekuntien tahtotila huomioiden.

Hoitosopimusten irtisanomisasiasta on ollut lukuisia kirjoituksia paikallislehdessä. Irtisanomisesta on myös kuulutettu paikallislehdessä ja irtisanomisilmoitukset lähetetty heinäkuussa 2019 yksityistielain 57 §:ssä säädetyin tavoin.

Hankesuunnitelmassa esitetyn mukaisesti Nurmijärven kunta halusi edelleen avustaa yksityisteitä. Uuden yksityistielain perusteella kunta voi avustaa vain sellaisia teitä, joihin asioiden hoitamiseksi on perustettu tiekunta ja tiekunta toimii lain edellyttävällä tavalla. Avustaessaan yksityisteitä kunnan on otettava huomioon uuden yksityistielain ja muun lainsäädännön vaatimukset avustuksen myöntämiselle (mm. kunnan kokonaisedun mukaisuus, yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus, avustamisen taloudelliset vaikutukset oltava tiedossa).

Uusi yksityistielaki (560/2018) astui voimaan 1.1.2019 ja kumosi yksityisteistä annetun lain (358/1962). Yksityistielain 84 §:n mukaan kunta päättää sen varoista yksityistien tienpitoon myönnettävistä avustuksista, avustuksen ehdoista ja käytön valvonnasta.

Yksityistielain mukaisen kunnan avustuksen saamisen ehtona on, että

1. Yksityistielle on perustettu tiekunta.
2. Tiekuntaa sekä yksityistietä koskevat tiedot tulee olla ajantasaiset yksityistierekisterissä sekä tie- ja katuverkon tietojärjestelmässä (Digiroad).

Ympäristötoimiala valmisteli esityksen Nurmijärven kunnan uudeksi yksityistieavustusten avustusjärjestelmäksi ja myöntämisehdoiksi. Esityksen mukaan tiet luokitellaan liikenteellisen merkittävyyden mukaan eri luokkiin. Kunnossapitoavustusta myönnetään kullekin yksityistielle tien pituuden, kunnossapitoluokan ja toteutuneiden kunnossapitokustannusten suhteessa. Tie kuntien on myös mahdollista hakea kunnossapitoa järeämpään tien perusparantamiseen avustusta.

Valtuusto hyväksyi 22.4.2020 § 35 Nurmijärven kunnan uuden yksityistieavustusten avustusjärjestelmän ja myöntämisehdot.

Päätöksestä valitettiin Helsingin hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen 21.1.2020. Päätös on liitteenä.

Tiekunnan kantelukirjelmässä on vihjattu, että kunnan valmistelussa olisi aikaansaatu ja ainakin hyväksikäytetty kiiretilannetta uuden yksityistielain voimaantulon yhteydessä. On huomattava, että valmistelua oli tehty jo vuosia aiemmin. Ensimmäistä kertaa asia on ollut valtuustossa päätettävänä jo vuonna 1991, mutta sillä kertaa järjestelmää ei päädytty muuttamaan.

Ensimmäinen vastaus kantelussa tarkoituihin aiempiin valtuustoaloitteisiin on viety tekniseen lautakuntaan vuonna 2010 ja uudelleen vuonna 2013. Valtuustoaloitteet on päätetty lähettää uudelleen valmisteluun.

16.12.2020 tehdyn valtuustoaloitteen perusteella kunta käynnisti asiassa sisäisen tarkastuksen, jossa on pyritty saamaan vastauksia myös tässä yhteydessä käsiteltäviin seikkoihin. Valtuustoaloite ja KPMG Oy:n 3.6.2021 antama raportti johtopäätöksineen on tämän lausunnon liitteenä.

2 Uuden avustusjärjestelmän valmistelu ja yksityistielakimuutoksen yhteydessä toteutettu hoitosopimusten irtisanominen

Yksityisteiden avustusjärjestelmän uudistuksella on pitkä historia. Avustusjärjestelmän uudistamistarvetta on käsitelty päätöksenteossa jo 1990-luvulta lähtien.

Tiekuntien vastuu tienpitäjänä

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 veloitteet.

Kunnan toimeenpanema teiden hoito on perustunut hoitosopimuksiin. Kunnanvaltuusto on nimenomaan vuonna 1989 erikseen todennut päätöksessään, että tienpitovelvollisuus (vastuuvollisuus) jää aina tiekunnalle. Näin ollen tiekunnan osakkaalle ei ole voinut syntyä perustellusti käsitystä siitä, että tienpitovelvollisuus olisi siirtynyt kunnalle hoitosopimusten kautta.

Hoitosopimusjärjestelmään kohdistuva laillisuusongelma

Kantelussa on pyydetty tutkintaa siitä, onko esittelyissä annettu riittävä tieto päätöksentekokelemissä.

Päätöksentekoaineistoissa 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 piirissa olevat tiekunnat eivät ole tunnistanee 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 yksityistielain mukaisesti eikä voimassa ollut hoitosopimusjärjestelmä ole täyttänyt vaatimuksia tiekuntien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta.

Hoitosopimukseen kohdistuva laillisuusongelma on tuotu esille jo 1990-luvulta lähtien.

KPMG:n selvityksen huomioidut uuden avustusjärjestelmän valmistelusta

Myös KPMG:n selvityksessä on käyty läpi uuden avustusjärjestelmän valmistelua ja päätöksentekoa. Selvityksestä voitiin 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.

Kyseiset huomiot valmisteluprosessista eivät ole kuitenkaan sellaisenaan päätöksen laillisuuteen vaikuttavia kysymyksiä.

3 Tiedottamisesta, vaikuttamismahdollisuudesta

Kunta on tiedottanut hankesuunnitelman mukaisesti meneillään olevasta yksityistieasioiden uudelleenjärjestelystä kunnan kotisivuilla ja paikallislehdessä. Kunnan kotisivuilta löytyi ja löytyy edelleen myös yksityistieasioihin liittyvä ajankohtainen ja päivittyvä tietoaaineisto, joita tiekuntien osakkaat ovat voineet hyödyntää toimintansa aktivoinnissa ja kehittämisessä. Kunta on järjestänyt kolme koulutus- ja informaatiotilaisuutta kunnan alueella toimiville tiekunnille ja asiasta kiinnostuneille. Tilaisuudet on videoitu ja ne ovat katsottavissa kunnan kotisivuilta (yksityistiet-teemasivu). Lisäksi kunnan yksityistieneuvoja on auttanut ja opastanut tiekuntia uudelleenjärjestäytymisessä mahdollisuuksien mukaan. Kunta auttaa ja opastaa edelleen tiekuntia aktivoitumisasioissa. Mm. tiekunnille järjestettiin talvella 2021 neljäs koulutus- ja informaatiotilaisuus Teams-tilaisuutena, jossa painopiste kohdistui uuden avustusjärjestelmän toimintamalliin sekä tiekuntatoiminnan vuodenkiertoon.

Kuten Helsingin hallinto-oikeus on 21.12.2020 päätöksessään todennut, valtuuston päätös ei ole lainvastainen valituksessa esitettyjen kuulemiseen ja vaikuttamismahdollisuuteen liittyvillä perusteilla.

Mitä tulee päätösten tiedoksianto koskeviin kysymyksiin, Helsingin hallinto-oikeus totesi, että päätöksillä päätetyt asiat eivät ole olleet sellaisia, että ne olisi kohdistettu valittajina oleviin henkilöihin tai vaikuttaisivat välittömästi näiden henkilöiden oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuihin. Näin ollen päätökset on voitu antaa tiedoksi kuntalain 140 §:ssä säädetyllä tavalla.

Lisäksi hallinto-oikeus on katsonut, että yksityisteiden varrella asuvat henkilöt eivät ole hallintolaissa tarkoitettuja asianosaisia asiassa, jossa on kyse kunnan yksityistieavustusehtojen hyväksymisestä. Kunnalla ei siten ole ollut hallintolain 34 §:ssä säädettyä velvollisuutta varata heille tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Hallinto-oikeus katsoi saamansa selvityksen perusteella, että kunta on varannut näille henkilöille vaikutusmahdollisuuden hallintolain 41 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

4 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. KPMG:n 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 KPMG:n selvityksessä edelleen todettu, että kunnan tekemästä tulkinnasta sopimusten takautuvasta purkamisesta ei ole aiheutunut toimimattomille tiekunnille haittaa tai vahinkoa kunnan asettaman ja noudattaman siirtymäkauden vuoksi

Kun sopimus irtisanoaan kertaalleen päätettyjen ja sovittujen sopimusehtojen mukaisesti, se on vakiintuneen tulkinnan mukaan sopimusehtojen täytäntöönpanoa. Sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvään tosiasialliseen irtisanomistoimenpiteeseen ei siten ole kuntalaissa tarkoitettua muutoksenhakumahdollisuutta vaan irtisanomistoimenpiteen voi tarvittaessa riitauttaa sopimukseen liittyvänä riita-asiana (muutoksenhakukiello; kuntalain 136 §).

Teknisen lautakunnan 25.4.2019 antaman päätöksen muutoksenhakukiello on tällä perusteella oikea. Lautakunta päätti vain todeta raukeamisen, joka – kuten jo todettu - ei sanamuotona ollut onnistunut. Sopimusten irtisanomiseen ei edellytetty sopimusehtojen mukaan mitään erityistä syytä.

Kunnanhallituksen 6.5.2019 tekemään päätökseen kunta toteaa vain, että kunnanhallituksen ei ole ollut tarpeen todeta raukeamisesta uudelleen mitään. Sopimukset oli määrä irtisanoa ja niin toimittiinkin.

Mitä tulee kysymykseen, olisiko kunnan pitänyt tehdä päätös myös kunnossapitosopimusten osalta erikseen, kunta toteaa, että jaottelua ei ole tässä merkityksessä ollut tarpeen tehdä. Päätösteksteissä ja varsinaisissa irtisanomistoimenpiteissä on käytetty nimikettä hoitosopimus- ja toimittu johdonmukaisesti kunkin sopimuksen kohdalla.

Yksityistielain 57 §:n nojalla haasteen, viranomaisen käskyn tai muun tiedoksiannon katsotaan tulleen tiekunnan tietoon, kun se laillisessa järjestyksessä on annettu tiedoksi kiinteistötietojärjestelmästä ilmenevälle toimitsijamiehelle taikka hoitokunnan jäsenelle. Jos tieto on annettu henkilölle, joka kiinteistötietojärjestelmän mukaan on toimitsijamies taikka hoitokunnan jäsen, tiedoksiantaminen katsotaan päteväksi, vaikka asianomainen henkilö ei enää hoitaisi tehtävää. Näin ollen irtisanomista koskeva ilmoitus (joka sopimusoikeudellisesti sitä paitsi on vapaamuotoinen oikeustoimi) on toimitettu asianmukaisesti.

Jos siis tiekunnan toimielimeltä on jäänyt tekemättä YksTL 67 §:n 1 mom:n 7 kohdan mukainen ilmoitus toimitsijamiehen tai hoitokunnan jäsenen vaihtumisesta yksityistierekisteriin, tulevat viranomaistiedoksiannot, toimituskutsukirjeet yms. ”vanhaan osoitteeseen”. YksTL 62 §:n 3 mom:sta seuraa, että tiedoksiannon lähettäminen esim. entiselle toimitsijamiehelle on katsottava päteväksi.

Paitsi, että irtisanomiskirjeet lähetettiin rekisteristä ilmenneisiin osoitteisiin, irtisanomisista myös kuulutettiin 10.7.2019 Nurmijärven uutisissa ja kunnan ilmoitustaululla.

Tiekunta vetoaa sopimuksen lojaliteettivelvoitteisiin ja kunnan vastuuseen muistuttaa toista osapuolta, jos huomaa puutteita tämän toiminnassa. Sopimusten irtisanomiseen ei sopimusehtojen mukaan edellytetty erityistä irtisanomisperustetta. Kyse ei ollut sopimuksen purkutilanteista, joissa tavallisesti edellytetään reklamoimista sopimusvelvoitteiden laiminlyönnistä.

Lisäksi kunta on tiedottanut uudistuksesta runsaasti. Se on viestinyt paikallislehdessä eli Nurmijärven uutisissa kymmenen kertaa aikavälillä 1/2019-10/2020 ja järjestänyt koulutuksia ja tietoiskuja. Muuta tietoa kunnalla ei ole ollut, kuin maanmittauslaitoksen toimitsijamieheksi tai hoitokunnan jäseneksi merkityn henkilön tieto.

Sopimusten irtisanomista koskevassa kuulutuksessa on mainittu nimeltä Klaukkalan Kirkkotie- niminen tie, mutta tien virallinen nimi on ollut MML:n rekisterissäkin aiemmin Klaukkalan Kirkkotie, nykyään se on siis Nurmijärven Kirkkotie. Sama tie on kuitenkin kyseessä.

5 Reittiliikenteen ohjaaminen yksityiselle

Nurmijärven kunnassa on voimassa yksityisteiden avustuskäytäntö, jossa kunnossapitoavustusta voivat hakea sellaiset yksityistiet, joilla on toimiva tiekunta. Läpiajettavien yksityisteiden avustusluokassa kunta avustaa 75 % hyväksyttävistä kustannuksista. Yksitysteiden avustusten myöntämisehtoihin on mahdollista tutustua täällä https://www.nurmijarvi.fi/wp-content/uploads/2020/05/Yksityistieavusten_my%C3%B6nt%C3%A4misehdot.pdf.

Kantelijana olevan Tiekkunnan tapauksessakin kunnan avustusjärjestelmä mahdollistaa kunnalle tienpidon kustannuksiin osallistumisen.

[Maanmittauslaitoksen yksiköintisuosituksessa](#) todetaan mm., että asuinkiinteistön painolukuun sisältyvät kaikille yhteisten palvelujen liikenne (esim. posti ja koululaiskuljetukset). Kaikkien tieosakkaiden käytettävissä oleva joukkoliikenne voidaan rinnastaa yhteisiin palvelujen liikenteeseen riippumatta siitä, onko kydyssä yksinomaan tien osakkaita.

Kunta voi järjestää koulukuljetuksia muilta käyttäjiltä suljettuina kuljetuksina tai avoimena joukkoliikenteenä, jossa voivat matkustaa muutkin. Tässä tapauksessa kunta on tehnyt yhteistyötä ELY-keskuksen kanssa, mikä on tavallinen toimintamalli kunnissa (ELY-keskus hankkii liikenteen joukkoliikenneviranomaisena ja ns. kunta osallistuu kustannuksiin). Tämä linja palvelee myös koululaisia. Myös toisen asteen opiskelijat käyttävät joukkoliikennettä.

Syyslukukaudella 2020 bussilinja kulki Kirkkotiellä koulupäivinä kahdeksan kertaa päivässä, muina arkipäivinä neljä kertaa päivässä. Viikonloppuisin linjalla ei liikennöidä. Linjalla on Kirkkotien varrella seitsemän pysäkkiä. Koululaislippu on myönnetty 24 lapselle koululaiselle Kirkkotien varressa, yhteensä 34 koululaislippua Kirkkotiellä, Suontaantiellä ja Taipaleentiellä. Näiden yksityisteiden varrelta bussiin nousuja oli keskimäärin 22 kpl per koulupäivä. Kyydistä pois nousuja ei ole tilastoitu. Liikenteessä käytetyn linja-auton omamassa on 10,8 tonnia, eli kyseessä on ”pikkubussi”.

Yllä olevan tilastoinnin perusteella on selvää, että esimerkiksi linja 3 on asukkaita palvelevaa palveluliikennettä. Siitä johtuen se ei ole myöskään luvanvaraista. Yksityistielain 28 §:n 1 momentin mukaan muiden kuin tieosakkaiden hyväksi tapahtuva yksityistien käyttäminen säännöllisiin ja tilapäisiin kuljetuksiin, säännölliseen kulkemiseen sekä tien kunnossapitokustannuksia selvästi lisäävän toimintaan on luvanvaraista. Lupaa tien käyttämiseen ei kuitenkaan tarvita jokamiehenoikeuden nojalla tapahtuvaan kulkemiseen tai välttämättömien viranomaistehtävien tai postilain (415/2011) mukaisen yleispalvelun toteuttamisen edellyttämään tienkäyttöön.

Yksityistielain kyseisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa luvanvaraisuuden ulkopuolella jäävistä toiminnoista: *”Myöskään tien varren asukkaita palveleva palveluliikenne ei olisi luvanvaraista, sillä siinä on kyse tieosakkaan hyväksi tapahtuvasta ja kiinteistön käyttöön liittyvästä tien käyttämisestä, jota varten tieoikeus on perustettu. Tällaista palveluliikennettä ovat esimerkiksi postin kuljetukset, koulukuljetukset ja erinäisten hoivapalveluiden edellyttämä tienkäyttö.”*

Joukkoliikennettä ei ole voimassa olevan lain perusteluissa nimenomaisesti mainittu esimerkkinä palveluliikenteestä. Joukkoliikenne kuitenkin palvelee tien varren asukkaita selvästi niissä tapauksissa, joissa pysäkit on sijoitettu niin, että tien varren asukkaat voivat niiltä nousta joukkoliikenteen kyytiin. Tällöin kyseinen yleinen palvelu on heidän käytettävissään. Ratkaisevana ei säännöksen tulkinnan kannalta voitane pitää sitä, valitsevatko ja miten laajasti, tien varren asukkaat käyttää joukkoliikenteen palvelua vai eivät, vaan tulkinnassa tulee painottaa ko. liikenteen yleisen palvelun luonnetta.

Vain luvanvaraisesta tien käytöstä voidaan vaatia korvauksena käyttömaksua. Jos katsottaisiin kuitenkin, että bussiliikenne ei palvele Kirkkotien osakkaita, vaan kyseessä on luvanvarainen liikennöinti, mahdollisesti määrättävän käyttömaksun

on oltava kohtuullinen verrattuna osakkaiden vastaavasta liikenteestä määrättävään tiemaksuun. Lisäksi tulee huomioida luvan, käyttömaksun ja kunnan yksityistieavustusten suhde.

Niissä mahdollisissa tapauksissa, joissa kunnan järjestämää liikennettä yksityistiellä ei voida lainsäädännön perusteella rinnastaa yhteisten palvelujen liikenteeseen (osin tai kokonaan), kunnan yksityisteiden avustusjärjestelmän mukainen avustussumma tulee kattamaan kyseessä olevan yksityistien kunnossapidon lisärahoitustarpeen (mahdollisen käyttömaksun).

Jos tällaisissa tapauksissa kunnalle määrätään ns. käyttömaksu, niin vastaavasti ko. yksityistien tiekunnalle maksettavasta kunnossapitoavustuksesta tulisi vähentää käyttömaksua vastaava summa tai mahdollisesti kunnossapitoavustusta ei voitaisi maksaa ko. tiekunnalle (yksityistielain mukaisesti tien kunnossapitoa koskevassa avustuspäätöksessä voidaan kieltää tien käyttömaksun periminen).

Lupaa ei ole pyydetty, koska kunta katsoo että kyse on osakkaita palvelevasta liikenteestä eikä luvanvaraisesta liikenteestä. On myös huomioitava, että nykytilanteessa, jossa Tie kunta on järjestäytynyt, kuten Nurmijärven Kirkkotien Tie kunta, vastaavassa uudessa tilanteessa tiekuntaa varmasti kuuluttaisiin.

6 Liittymälausunnot ja tiekuntien yhteystiedot

Hoitosopimusjärjestelmän aikakaudella rakennuslupia käsiteltäessä on kunnan tiemestari antanut lausunnon tai luvan liittymien paikoista. Tämä lienee palveluperiaatteestakin aikanaan johtunut toimintamalli, koska tiekuntien järjestäytymättömyyden vuoksi muuta lausunnonantajaa ei usein ollut saatavilla.

Mitä tulee siihen väitteeseen, että kunta on kirjannut tietonsa n. 50 tiekunnan osalta maanmittauslaitoksen rekisteriin tiekunnan yhteyshenkilöksi ja nostanut valtion myöntämät tieavustukset ja käyttänyt ne harkintansa mukaan, todettakoon seuraavaa. Tämä on yksi ilmentymä siitä, että asiointi on ollut pitkään vastoin lainsäädännöllistä tilaa. Koska tiekunnat eivät ole järjestäytyneet, maanmittauslaitoksen rekisteriin on jostain syystä yhteyshenkilöksi kirjattu kunta – tosin tietoa siitä, miten näin tosiasiallisesti on tapahtunut, ei ole. Toisaalta, rekisterissä näkyy tiekuntia, joilla ei ole järjestelmässä ollenkaan yhteyshenkilöä. Silloin tuloste saattaa näyttää siltä, kuin Nurmijärven kunta olisi yhteyshenkilö ja voiko olla että tämä on osasyynä tähän väitteeseen.

Ainakin erään tiekunnan osalta nimenomainen kirjaus kunnan yhteyshenkilöydestä oli tehty maanmittauslaitoksen taholta, mutta syy ei ole tiedossa. Kuitenkaan tällä yksittäisellä kirjausseikalla ei kunnan näkemyksen mukaan ole itsenäistä oikeutta luovaa tai sementoivaa merkitystä. Yksityistielain mukaan oikeudellisesta merkitystä on lähinnä sillä, että tiekuntaa koskevat ilmoitukset saadaan antaa tiedoksi rekisteriin viimeksi merkitylle toimitsijalle tai hoitokunnan jäsenelle.

Valtion avustuksia ei ole voitu hakea enää vuoden 1996 jälkeen hoitosopimusteiden osalta, vaan avustusta on voinut hakea ainoastaan kukin tiekunta.

Kunta ei ole voinut olla vastuussa yksityisten kiinteistönvälittäjien antamista tiedoista yksityistien varrella olevia kiinteistöjä markkinoitaessa. Markkinoinnissa annetuista tiedoista vastaa markkinointia suorittava taho. Tieto tien oikeudellisesta statuksesta on selvinnyt tarvittaessa maanmittauslaitoksen rekisteristä.

Vaikka väitetysti tieosakkaat olisivat passivoituneet hoitosopimusten aikakaudella, tämä ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että tienpitovastuu ei koskaan ole siirtynyt osakkailta kunnalle. Se, että ei ole tietoinen lainsäädännön asettamasta velvoitteesta, ei pääsääntöisesti poista vastuuta huolehtia tästä velvoitteesta.

7 Intressiristiriidat ja jääviyskysymykset

Kuten Tiekunta toteaa kirjelmänsä kohdassa 4, kunnalla on ollut henkilö opastamassa tiekuntia järjestäytymään. Tällä henkilöllä oli sivutoimilupa. Kunta on välittänyt tietoa kaikista tieyhdistyksen koulutuksen käyneistä tieisännöitsijöistä, korostaen, että muistakin kunnista kannattaa palveluita kysyä. Kantelussa ei esitetä mitään sellaista konkreettista yksittäistapausta, jossa puolueettomuuden vaarantamista olisi syytä epäillä. Vaikka henkilö antaisi tieisännöintipalveluja, ei se välttämättä tarkoita, että henkilö olisi automaattisesti esteellinen antamaan yleistä tiekuntia koskevaa ohjausta ja neuvontaa.

Kunta on monessa kunnan alueen tiekunnassa tieosakkaana ja on nimennyt tiekuntiin edustajakseen alueisännöitsijän. Tähän liittyen alueisännöitsijä on pyytänyt ja saanut Tiekunnan kokouksen pöytäkirjan 22.10.2020. Samassa yhteydessä Tiekunta tiedusteli, mihin osoitteeseen tulisi toimittaa jatkossa linkki sähköiseen toimintaympäristöön tallennettuihin aineistoihin, kirjaamoon vai alueisännöitsijälle. Alueisännöitsijä on vastannut, että hänelle voi lähettää linkin, ja se tallennettaisiin kansioon, johon pääsevät ne, joiden työhön yksityistiet liittyvät. Linkkiä sähköiseen toimintaympäristöön ei ole toimitettu kunnalle. Ei siten ole tiedossa, onko toimintaympäristöä luotu.

26.1.2021 sähköpostissa Tiekunnalle on ilmoitettu, että koska asia koskettaa monta osaa organisaatiossamme sekä myös ELY-keskusta ja myös useita muita yksityisteitä, ei ole mahdollista nimetä ainakaan tässä vaiheessa yksittäistä henkilöä neuvottelukumppaniksi tiekunnalle. Yhteyshenkilöksi on ilmoitettu siten alueisännöitsijä. Lisäksi on ilmoitettu, että yhteisen kannan vaativissa asioissa tarvitaan jatkossakin riittävästi aikaa kaikkien tahojen kuulemiseen.

Tiekunta ilmoitti samana päivänä, että ”Koska tiekuntamme ja Nurmijärven kunnan välille on syntynyt tässä asiassa intressiristiriita, vaadimme Nurmijärven kuntaa nimittämään uuden edustajan tiekuntamme asioiden hoitoon,

vaihtoehtoisesti alueisännöitsijä ei voi edustaa Nurmijärven kuntaa tämän tyyppisten intressiristiiriita-asioissa. Olen aiemmin pyytänyt....(alueisännöitsijän nimi) tallentamaan kaikki tiekuntamme aineistot siten, ettei synny intressiristiiriitoja tai sellaisen syntyessä aineisto tulee olla tallennettu siten, etteivät ne ole muiden kuin nimenomaisen tiekunnan edustajan käytössä ja niitä ei saa käyttää tiekuntaamme vastaan.”

Tiekunta väittää, että alueisännöitsijä ei ole myöskään toimittanut edustusoikeuden antavaa hallintopäätöstä tai valtakirjaa sitä pyytäneille tiekunnille. On epäselvää, mitä kokousta tällä tarkoitetaan ja kuka sitä olisi pyytänyt. Kuuluu kunnan vakiintuneisiin käytäntöihin, että valtakirja toki on ollut aina mukana kokoukseen osallistuttaessa.

Kunnan käsityksen mukaan esteellisyyttä ei ole syntynyt. Palvelussuhdejääviä ei sovelleta tällaisessa tapauksessa, jossa kunta on asianosaisena (kuntalain 97 § 3 mom). Kuten yksityistieneuvojaa koskevassa esteellisyysväitteessä, ei kantelussa muutenkaan ole esitetty sellaista konkreettista tilannetta, jossa puolueettomuuden vaarantumista olisi muuten ollut aiheellista epäillä. Kunta ei katso, että hallintolain 28 § 1 momentissa olevaa esteellisyyttä olisi automaattisesti olemassa Tiekkunnan kokouksiin liittyen.

8 Oikaistut valtioneuot

Kunnalla ei ole ollut toimivaltaa liittää lakanneita yleisiä teitä rajoittuviin kiinteistöihin tai tiekuntiin. Maanmittauslaitos on vastannut tietoimituksista ja silloisen lainsäädännön mukaan lakanneet yleiset tiet on liitetty keskiviivaperiaatteen mukaan rajoittuviin kiinteistöihin ja muuttuneet yksityisteiksi.

9 Yksityisteiden avustusmallista

Nurmijärven Kirkkotien tiekkunnan kantelussa todetaan, että termiä ”hyväksytty kustannus” on sovellettu Nurmijärven kunnassa aiemmin siten, että se on kaikille teille samansuuruinen 1500 e/km, jota on kunnassa pidetty keskimääräisenä yksityistien ylläpitokustannuksena, tuen suuruus lasketaan ko. kantaluukua käyttäen. Viranhaltijoiden toistuvan ja säännönmukaisen kertoman mukaan hyväksytyn kustannuksen on suunniteltu pysyvän ennallaan, jonka perusteella kantelun laskelmat on luotu.

Kantelussa annetaan virheellistä tietoa termistä. ”hyväksytty kustannus” ja sen perusteella tehdystä laskelmasta. Nurmijärven kunta ei ole pitänyt kaikkien yksityisteiden keskimääräisenä kunnossapitokustannuksena 1500 e/km. Asemakaavoitus- ja rakennuslautakunnan tiejaosto on aikaisemmin myöntänyt rahallista avustusta yksityisteiden kunnossapitoon ja perustaparantamiseen. Aikaisemmassa avustusjärjestelmässä kaikki yksityistiet olivat samassa kunnossapitoluokassa ja enimmäisavustusten määrä e/km vaihtelivat vuosittain 1300 e/km-1900 e/km riippuen kunnan määrärahoista ja tiekkuntien toteutuneista

kunnossapitokustannuksista. Yksityisteiden kunnossapitokustannukset ja niiden suuruus vaihtelevat tien luonteen ja eri vuosien mukaan.

Valtuusto hyväksyi 22.4.2020 § 35 Nurmijärven kunnan yksityistieavustusten avustusjärjestelmän ja myöntämisehdot. Kunta myöntää vuosittain yksityistieavustusta teiden kunnossapitoon ja perusparantamiseen. Yksityistieavustusten myöntämisen yleiset edellytykset ovat seuraavat:

Kunta avustaa vain Nurmijärven kunnan alueella olevaa tieosuutta.

Avustusta hakevan tiekunnan tulee täyttää seuraavat edellytykset:

1. Yksityistietä koskevien asioiden hoitamista varten avustusta hakevalla tiellä on oltava yksityistielain (560/2018) mukainen tiekunta.
2. Tiekuntaa koskevien tietojen tulee olla ajantasaiset Maanmittauslaitoksen ylläpitämässä yksityistierekisterissä sekä kansallisessa tie- ja katuverkon tietojärjestelmässä (Digiroad).
3. Yksityistien tulee olla vähintään 100 metriä pitkä pysyvän asutuksen pääsytie, jonka varrella tulee olla vähintään yksi vakituisesti asuttu kiinteistö. Henkilön tai henkilöiden tulee olla kirjoilla kyseessä olevassa asuinpaikassa.

Jos tiekunnalle myönnetään kunnan tai valtion avustusta, tien käyttämistä muuhun kuin tieosakkaiden hyväksi tapahtuvaan liikenteeseen ei saa kieltää.

Yksityisteiden kunnossapidon avustamisen ja teiden kunnossapitoluokat määräytyvät seuraavasti:

Yksityisteiden kunnossapitoavustusta myönnetään kullekin yksityistielle tien pituuden ja kunnossapitoluokan perusteella. Kunnossapitoluokka määräytyy yksityistien liikenteellisen merkittävyyden ja yritystoiminnasta syntyvän liikenteellisen rasituksen mukaan.

Päätös tiekunnan kuulumisesta tiettyyn kunnossapitoluokkaan tehdään avustushakemuksen käsittelyn yhteydessä. Mikäli tiekunta on aikaisemmin hakenut kunnossapitoavustusta, eikä kohteen osalta perusteluissa ole tapahtunut muutosta, kunnossapitoluokka on aikaisemman päätöksen mukainen. Tiekunta voi avustuksen hakemisen yhteydessä anoa kunnossapitoluokan muutosta. Perustelut muutokselle tulee jättää avustusta haettaessa.

Kunnossapitoluokat

Luokka 1. Vilkaasti liikennöidyt tiet

- Läpiajotiet, joiden läpiajoliikennettä lisää ensisijaisesti tie- ja käyttömaksuihin kuulumaton tienkäyttö. Tällaisen liikenteen aiheuttaa tien edullinen sijainti verrattuna muuhun tieverkostoon, jolloin tietä käytetään vilkaasti läpiajotienä tai oikotienä ja niille ohjautuu merkittävästi tiekunnan ulkopuolista liikennettä.

Luokka 2. Liikenteellisesti merkittävät tiet

- Uimarannalle, virkistysalueelle tai muulle yleisessä käytössä olevalle alueelle johtavat tiet.
- Tietä käyttää säännöllinen joukkoliikenne.
- Luokkaan kuuluvaksi katsotaan tiet, joiden kautta tai sen varrella olevat toiminnot aiheuttavat liikennettä, jonka ei voida katsoa olevan tieosakkaan liikennettä.

Luokka 3. Muut tiet

- Luokkaan kuuluvaksi katsotaan kaikki muut tiet.

Asemakaavoitus- ja rakennuslautakunta päättää vuosittain eri kunnossapitoluokkien (1-3) enimmäisavustusmäärät tiekilometriä kohden. Vilkkaimmilla teillä enimmäisavustusmäärä voi olla korkeampi kuin hiljaisilla teillä, joilla tie pysyy kunnossa pienemmällä panostuksella.

Uusi avustusjärjestelmä on sama kaikille kunnan alueella oleville yksityisteille ja niiden tiekunnille. Avustusjärjestelmä on oikeudenmukainen, koska avustuksen suuruus määräytyy yksityistien liikenteellisen merkityksen (kunnossapitoluokan) ja tiekunnan toteutuneiden kustannusten mukaan. Järjestelmä on tasapuolinen tiekuntien kesken sekä yksityisteiden varrella asuvien ja muiden kuntalaisten kesken. Eri kunnossapitoluokan yksityisteillä voi olla erisuuruinen korvattava enimmäismäärä e/km. Näin pystytään huolehtimaan siitä, että eri tiekuntien tieosakkaat ovat yhdenvertaisessa asemassa. Esimerkiksi vilkkaasti liikennöidyn läpiajotien kunnossapitokustannukset voivat olla tiekilometriä kohden korkeammat kuin rauhallisella päättyvällä tiellä. Päättämällä korkeammasta korvattavasta enimmäismäärästä tiekilometriä kohden vilkasliikenteisemmälle tielle, voidaan tasoittaa (avustamalla) kullekin osakkaalle tulevaa kustannusta yksityistiensä kunnossapidosta.

Yksityisteiden kunnossapitoavustusten suuruus vaihtelee vuosittain. Avustuksen suuruuteen vaikuttavat sekä käytävissä olevat määrärahat että tiekuntien kunnossapidon toteutuneet kustannukset

Kunnossapitoavustusta myönnetään uudella avustuskäytännöllä ensimmäistä kertaa vuonna 2021. Hyväksytyt kunnossapitokustannukset päätetään vasta sitten, kun tiekunnat ovat hakeneet avustuksia toukokuun loppuun mennessä ja Asemakaavoitus- ja rakennuslautakunta on käsitellyt avustukset KPMG:n Oy:n laatiman sisäisen tarkastuksen selvityksen mukaan (valtuusto 16.6.2021 § 99) todetaan, että ”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”.

Helsingin hallinto-oikeus on antanut yksityisasiain koskevaan valitukseen 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.”

Avustusjärjestelmän toimivuutta arvioidaan tämän vuoden aikana ja valtuuston 16.6.2021 § 99 päätöksen mukaan yksityisteiden avustusjärjestelmää on edelleen tarpeen kehittää muun muassa läpiajettavien yksityisteiden osalta ja avustusjärjestelmän kehittäminen on tulossa päätöksentekoon syksyllä 2021.

VASTAUS

Nurmijärven kunta on käsitellyt kantelua ja todennut kantelun aiheettomaksi.

Kantelun kohteena olevaa asiaa on valmisteltu Nurmijärven kunnan organisaatiossa lainsäädäntöä ja kunnan hallintosäätöä noudattaen. Tehdyt päätökset ovat lainvoimaisia.

Kunta antaa tarvittaessa lisäselvityksiä asiasta.

Nurmijärvellä 16.08.2021

Laati

Sari Forsström
kunnanlakimies

Liitteet

Liite 1/ KPMG Oy:n raportti 3.6.2021
Liite 2/Helsingin hallinto-oikeuden päätös 21.12.2020
Liite 3/ Teknisen lautakunnan päätös 25.4.2019 ja Kh:n päätös 6.5.2019
Liite 4/ Valtuuston päätös 22.4.2020
Liite 5/ Valtuustoaloite 16.12.2020
Liite 6-8/Hoitosopimusten irtisanomisilmoituksia koskeva kuulutus, saate ja kirje