

Lausunto Paraisten kaupungille valtuuston kokouksessa jätetystä lossien avustamista koskevasta valtuustoaloitteesta

2.5.2024

Lausunto valtuustoaloitteesta liittyen kunnan avustusten oikeudenmukaisuuteen ja tasapuoliseen kohteluun

Lakimaa Oy/Susanna Ijäs, VT

Taustaa

Valtuutettu on jättänyt 18.3.2024 valtuuston kokouksessa lossien avustamiseen liittyvän aloitteen. Aloitteessa on esitetty asukkaita koskeva tasapuolisen kohtelun vaatimus Paraisten kaupungille. Vaatimus koskee kaupungin asukkaiden tasapuolista kohtelua kaupungin myöntämien avustusten näkökulmasta.

Aloitteessa vaaditaan oikeudenmukaista ja tasapuolista kohtelua lossin takana asuvien ja yksityistien varrella asuvien vakituisesti asuvien asukkaiden välille. Vaatimuksen keskeisenä sisältönä on, etteivät lossin takana asuvan henkilön kustannukset saa ylittää sitä summaa, jonka yksityistien varrella oleva asukas maksaa tiekunnalle.

Lossien ja yksityisteiden avustamista koskevia periaatteita on käsitelty Paraisten kaupunginhallituksen teknisten tukipalvelujen jaoston kokouksessa 17.1.2024 § 7. Samalla on päätetty myös siitä, miten teiden kunnossapitoavustuksiin varattu määräraha jaetaan tiekuntien teiden ja tiekuntien lossien kesken.

Aloitteen tehnyt valtuutettu on tehnyt aiemmin oikaisuvaatimuksen avustusten perusteita koskevasta kaupunginhallituksen päätöksestä, jonka kaupunginhallitus on päätöksellään 4.3.2024 § 61 hylännyt. Oikaisuvaatimuksessa esitetyt perusteet sisältyvät nyt käsiteltävän olevassa aloitteessa esitettyihin perusteisiin. Oikaisuvaatimuksessaan valtuutettu esitti, etteivät jaoston hyväksymät periaatteet eivät ole sisällöltään tasapuoliset eivätkä oikeudenmukaiset, eikä sellaisten asukkaiden kustannuksia, joiden ainoa yhteys on yksityinen tiekunnan lossi, voida verrata tiekunnan tien varrella asuvien asukkaiden kustannuksiin. Valtuutetun tekemä oikaisuvaatimus käsiteltiin tarkoituksenmukaisuusperusteella tehtynä vaatimuksena. Oikaisuvaatimuksen hylkäävässä päätöksessä viitattiin perusteena seuraaviin periaatteisiin lossien kunnossapitoavustusten osalta:

Yksityisille (tiekuntien) losseille myönnettävä kunnossapitoavustus on samansuuruinen prosentuaalinen avustus suhteessa hyväksytyihin kustannuksiin määrärahan sallimissa puitteissa. Avustus lasketaan seuraavan kaavan avulla: losseille osoitettu avustus yhteensä (105 000 euroa) jaettuna lossien yhteenlasketulla omalla osuudella kertaa yksittäisen lossin oma osuus. Avustus

on suuruudeltaan enintään yksityisen lossin oman osuuden suuruinen valtionavustuksen jälkeen.
Hallinnointikustannuksia ei korvata.
Kunnossapitoavustukset losseille jaetaan ja maksetaan, kun tiekunnat ovat jättäneet hakemuksen ja tositteet vuoden 2023 hyväksytyistä toimintakustannuksista.

Nyt tehdyssä aloitteessa esitetään selvitetäväksi tätä jo kaupunginhallituksen jaoston kertaalleen päättämää asiaa. Allekirjoittaneelta pyydetään lausuntoa siitä, onko kaupunginhallituksen jaoston päättämä käytäntö yhdenvertainen ja oikeudenmukainen.

Aloitteen käsittely ja sisältö

Kaupunginhallitus on päättänyt 15.4.2024 lähettää valtuutetun aloitteen hallinto- ja tukipalvelutoimialan valmisteltavaksi. Lakisääteinen valmistelutyö asian osalta on jo käytännössä tehty, kun jaoston aiempaa päätöstä on valmisteltu.

Kuntalaissa ei säädetä valtuutetun aloiteoikeudesta, vaan aloiteoikeus määräytyy kunkin kunnan oman hallintosäännön mukaisesti. Paraisten hallintosäännön valtuutettujen aloitteita koskeva 15.luvun § 146 kohta ei rajaa jo käsiteltyjä asioita sallittujen aloitteiden ulkopuolelle. Valtuutetulla on hallintosäännön mukaan oikeus tehdä kirjallisia aloitteita kaupungin toimintaa ja hallintoa koskevista asioista. Tarkoituksenmukaisinta olisi, että aloitteet koskisivat kuntalaisten yhteisiä asioita, joita ei aiemmin ole käsitelty ja valmisteltu. Valtuustolla on kuitenkin hallintosäännön mukaan oikeus päättää mihin toimenpiteisiin se aloitteen johdosta ryhtyy ja todeta, mitkä aloitteista on käsitelty loppuun.

Kaupungin toimivalta tiekunnan perimiin maksuihin

Aloitteessa tuodaan tarkemmin esiin sellaisten tiekuntien asemaan liittyvät taloudelliset vaikeudet, jolla on ylläpidettävänään lossi. Aloitteen sisältämä vaatimus on tässä se, etteivät lossin takana asuvan henkilön kustannukset saa ylittää sitä summaa, jonka yksityistien varrella oleva asukas maksaa tiekunnalle.

Tiekunnan osakkailleen määräämät maksut ovat tiekunnan itsensä päätettävissä yksityistielain mukaisten maksuperusteiden mukaisesti. Kaupunginvaltuuston toimivalta ei yllä tiekunnan maksujen suuruuden määrittelemiseen. Tältä osin aloitteessa esitettyä ei ole edes mahdollista toteuttaa, tiekunnan maksujen määräytymisen jäädessä kaupungin toimivallan ulkopuolelle. Kaupungin avustusta ei voida sitoa yksityisen tiekunnan määräämiin maksuihin. Kaupungin avustuksen määräytymisperiaatteet tai avustuksen ehdot eivät voi rajoittaa tiekunnan yksityistielain mukaista päätösvaltaa.

Yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu avustusten jakamisessa

Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Kaupungin tiekunnille myöntämät avustukset eivät kuitenkaan kuulu kaupungin lakisääteisiin tehtäviin. On selvää, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin hallintolain 6 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Kuntalaissa ei ole säädetty nimenomaisesti mahdollisuudesta poiketa kuntalaisten yhdenvertaisuudesta harkinnanvaraisia avustuksia myönnettäessä. Kunnan katsotaan avustusperusteista päättäessään hoitavan julkista hallintotehtävää, mistä syystä esim.

yhdenvertaisuuslain 11 §:n 2 momentin mukainen hyväksyttävä tavoite tai oikeasuhtaiset keinot eivät tule oikeuttamisperusteena sovellettaviksi.

Ottaen huomioon avustusrahan rajallisen määrän ja päätetyt avustuksen jakautumisen periaatteet, on avustuskäytäntö käsitykseni mukaan hallintolain vaatimukset täyttävää. Vahvistetuilla avustuksen myöntämisperiaatteilla on pyritty mahdollisuuteen avustaa tasapuolisesti sekä niitä tiekuntia, joilla on lossi, että niitä tiekuntia, joilla sitä ei ole. Tällä varmistetaan tarkoitussidonnaisuusperiaatteen noudattaminen. Mikäli avustusta kohdennettaisiin aloitteen tekijän esittämällä tavalla, ei avustusrahaa riittäisi ilman lossia oleville tiekunnille lainkaan. Vaihtoehtojen asettelu ei siis ole vertailukelpoista, aivan kuten aloitteen tekijä itsekin toteaa.

Yksityistielain nojalla kaupungilla on oikeus päättää sen varoista yksityisen tien tienpitoon myönnettävistä avustuksista. Kaupungilla on asiassa laaja harkintavalta, jota rajoittaa ainoastaan kaikessa hallintotoiminnassa noudatettavat hallinnon oikeusperiaatteet. Kysymys on nyt ainoastaan siitä, onko avustusperiaatteita koskeva päätös yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen.

Avustusperiaatteisiin liittyvässä harkinnassa voidaan huomioida avustettavan toiminnan tarkoitus, laajuus, laatu sekä erityisesti sen kokonaisvaikuttavuus. Talousarviossa ja toimialueiden käyttösuunnitelmissa on sallittua määritellä avustuksiin käytettävissä olevat varat. Vaatimus tasapuolisesta kohtelusta toki korostuu juuri näissä tilanteissa, kun viranomaisen käyttöä yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa.

Aloitteessa painotetaan henkilöiden erilaista taloudellista asemaa kunnan sisällä sijaitsevasta asuinpaikasta riippuen. Se, ettei kaikkien kaupungin asukkaiden taloudellinen tilanne liikenneyhteyksien vuoksi ole samanlainen, ei tee avustusperiaatteista tasapuolisen kohtelun vastaista. Erilaiselle kohtelulle on kokonaisvaikuttavuuteen liittyvä perusteltu syy ja käytettävissä oleva avustuksen kokonaismäärä on rajallinen. Yhdenvertaisuusperiaate toteutuu lähtökohtaisesti siten, että kaikkiin kaupungin kunnossapitoavustusta hakeviin sovelletaan samoja toimivaltaisen toimielimen etukäteen päättämiä periaatteita.

KHO 16.1.2017:

Korkein hallinto-oikeus on todennut nuorisojärjestölle kohdistettua avustusta arvioidessaan, että se, että yleisavustusta ei ole myönnetty hakemansa suuruisena tai että myönnetty avustus on suuruudeltaan pienempi kuin joillekin toisille nuorisojärjestöille myönnetty avustus, ei merkitse sitä, että ministeriön päätöksenteossa olisi menetelty yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti. Asiassa ei ole esitetty muitakaan yleisavustuksen hakijoiden yhdenvertaisuuteen tai tasapuoliseen kohteluun liittyviä seikkoja, joiden perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö ei olisi sille kuuluvan harkintavallan rajoissa voinut päättää valittajan yleisavustuksesta. Valituksenalainen päätös ei ole valittajan esittämällä perusteilla hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen.

Yhteenveto

Kaupunginhallituksen teknisten tukipalvelujen jaoston päätös siitä, että yhteensä 255 000 euron määräraha teiden kunnossapitoavustuksiin jakautuu losseille ja yksityisteille 105 000 euroa tiekuntien losseille ja 150 000 euroa tiekuntien teille ja että avustus lasketaan siten, että losseille osoitettu avustus jaetaan lossien yhteenlasketulla omalla osuudella ja kerrotaan yksittäisen lossin omalla osuudella, jonka jälkeen avustus on suuruudeltaan enintään yksityisen

lossin oman osuuden suuruinen sen jälkeen, kun valtionavustus on huomioitu, ei ole käsitykseni mukaan tasapuolisen kohtelun vaatimuksen tai yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen. Avustusperiaatteisiin liittyvässä harkinnassa voidaan huomioida avustettavan toiminnan kokonaisvaikuttavuus.

Avustusperiaatteilla on pyritty huomioimaan rajallisen avustuksen määrän kohdentuminen ja riittävyys sekä yksityisteihin ilman lossia ja lossin kanssa. Aloitteessa esitettyä järjestelyä ei voida toteuttaa siten, että avustuksen määrä sidotaan yksityisen tiekunnan määräämiin maksuihin, koska kunnalla ei ole mahdollisuutta eikä toimivaltaa vaikuttaa yksityisen tiekunnan määräämien maksujen suuruuteen.

Vihdissä 2.5.2024

Susanna Ijäs, VT, lakimies

Lakimaa Oy