

6.9.2007

Dnro 1255/4/05

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **KUNNAN OMAKOTITONTTIEN MYYNTI LAUKAALLA**

1

### **KANTELU**

Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan Laukaan kunnan menettelyn Leppäveden kylän Näätämäen alueen asuintonttien jaossa. Kantelijat kertoivat, että alueella oli haettavana 11 asuintonttia. Hakuaika päättyi 11.4.2005. Hakijoita oli kuitenkin niin paljon, että kaavoitus- ja rakennuslautakunta päätti kokouksessaan 13.4.2005 jakaa 12 tonttia lisää. Kaikki halukkaat eivät saaneet tonttia. Kunnan maankäyttöinsinööri puhelimitse antaman selvityksen mukaan tontit jaettiin jonkinlaisella arvonnalla, jonka kantelijoiden käsityksen mukaan suoritti maankäyttöinsinööri. Kantelijoiden käsityksen mukaan menettelyssä jäi epäselväksi se, olivatko kaikki hakijat otettu tontteja jaettaessa tasavertaisina huomioon ja kuinka paljon hakijoiden valinnassa oli käytetty tutunkauppaa. Kantelijoiden mielestä tonttien jako olisi tullut suorittaa arvonnalla tai jollakin muulla selkeästi etukäteen määritellyllä tavalla.

2

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Laukaan kunnanhallituksen selvitys. Selvityksen mukaan kunnassa ei rakennustontteja ole tavallisesti jaettu, vaan myyntisopimukset on tehty asiakkaiden saapumisjärjestyksessä. Tästä pääsäännöstä on viimeisen 30 vuoden aikana tehty vain yksittäisiä poikkeuksia. Kunnassa ei ole siis kaupunkikunnista poiketen käytössä erityistä tonttien hakemis- tai jakamisjärjestelmää. Kunnanhallitus on vahvistanut ennakolta tonttien myyntihinnat ja se on kussakin tapauksessa delegoinut tonttien myynnin maankäyttöinsinöörille.

Kunnanhallituksen myyntipäätös on siten siirtänyt päätösvallan maankäyttöinsinöörille. Päätöksessä ei ole rajattu sitä, miten tai kenelle tontit pitäisi erityisesti myydä. Toimeenpanossa on ehkä ollut keskeisintä varmistaa, että alue tulee rakennetuksi. Leppäveden alueen tapauksessa maankäyttöinsinööri vaati tästä erillisen selvityksen.

Vuoden 2005 keväänä Jyväskylän kaupunkiseudulla oli erikoinen tilanne. Suurilla kaupunkikunnilla olivat tontit vähissä. Kysyntä kääntyi Laukaaseen ja puhelimet soivat jatkuvasti. Leppäveden tonteista kiinnostuneita ilmoittautui pitkin talven noin sata. Saadaksean tarkemman kuvan kokonaistilanteesta

maankäyttöinsinööri päätti kuuluttaa tonteista myös julkisesti. Tarjolla oli 11 tonttia. Kysyntä ylitti tarjonnan monenkertaisesti. Lehti-ilmoitukseen vastasi 42 tonteista kiinnostunutta. Lisäksi omatoimisesti kuntaa olivat lähestyneet edellä mainitut sata asiakasta.

Kun kysynnän laajuus selvisi, kaavoitus- ja rakennuslautakunta päätti esittää kunnanhallitukselle myyntialueen laajentamista 12 lisätontilla. Sitä suuremman alueen kunnallistekniikan rakentamiseen ei kunnalla olisi ollut varaa.

Maankäyttöinsinööri varasi ensimmäisen alueen valitsemilleen rakentajille. Hän poimi harkintansa mukaan lisärakentajat samasta asiakasjoukosta. Määräävänä hänen valinnassaan oli toteutumisen varmuus. Valinnassaan hän huolehti siitä, että joku tonteista tulisi laukaalaisille rakentajille.

Selvityksen mukaan voitiin pelkistetysti todeta seuraava. Kunta voi myydä maataan kenelle parhaaksi katsoo. Tonttien myyntipäätös ei antanut erityisiä ohjeita myyntitavasta. Jos kysyntä ylittää tarjonnan yli kymmenkertaisesti, kaikki halukkaat eivät voi saada tonttia. Tasapuolisen ratkaisun tekeminen on kenelle tahansa vaikea tehtävä. Kantelun viittaukset "tutun kauppaan" olivat yksilöimättömiä ja perättömiä.

Asukasvalintoihin ei liittynyt arvontaa, vaan maankäyttöinsinöörin harkintaa. Vaikka maankäyttöinsinööri saattoi ratkaista asian yksin, hän esitteli pohdintansa tuloksen ennen julkaisemista esimiehelleen kaavoituspäällikölle. Asia näytti kunnanhallituksen mukaan huolellisesti harkitulta.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

#### Oikeusohjeet

#### *Suomen perustuslaki*

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon.

#### *Kuntalaki*

Kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan.

Kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kuntalain 4 §:n mukaan kunnan jäsen on 1) henkilö, jonka kotikuntalaisa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kunta on (kunnan asukas), yhteisö ja laitos, joka kotipaikka on kunnassa sekä 3) se, joka omistaa tai hallitsee omaisuutta kunnassa.

### *Hallintolaki*

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (*viranomaisen*).

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

## 3.2

### Kunnan menettelyn arviointi

#### 3.2.1

##### Arvioinnin lähtökohdat

Kunnan harjoittama rakennustonttien myynti ei ole sellaisenaan julkisen vallan käyttöä. Tonttikaupat ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia. Kunnan omistamien tonttien myynti on sen vapaaehtoinen tehtävä, jonka se voi ottaa itsehallintonsa nojalla hoidettavakseen. Tonttien luovuttamisella kunta toteuttaa omia asunto- ja elinkeinopoliittisia tavoitteitaan. Näin menetellessään kunta lähtökohtaisesti pyrkii kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaisesti edistämään omien asukkaidensa hyvinvointia ja tukemaan perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädettyä julkisen vallan tehtävää edistää asumisen omatoimista järjestämistä.

Kunnan tonttien luovutusehtoja ei ole säännelty millään lakiin perustuvalla normistolla, päinvastoin kuin esimerkiksi aravavuokra-asuntojen asukasvalintaa. Tämän vuoksi kunta voi itse päättää luovutusehdoista kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Tonttien myyntipäätöksiä tehdessään kunnan tulee kuitenkin ottaa

huomioon ne kunnallisen päätösvallan rajoitukset, jotka johtuvat kunnan tehtävästä ja yleisestä toimialasta sekä julkiselle vallalle perustuslaissa asetetuista velvoitteista.

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä esittämän kannanoton mukaan (PeVM 25/1994) yleisesti voidaan todeta, että valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekuelimineen ovat keskeisimmät julkisen vallan käsitteen piiriin velvoitetuksi tulevat tahot. Valiokunnan mukaan esimerkiksi TSS-oikeuksia koskevat säännökset voivat ulottua tämän ydinryhmän ulkopuolelle vain sikäli kuin tällaisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä on asianmukaisessa järjestyksessä annettu muille yksiköille. Edelleen valiokunnan mukaan vapausoikeuksia koskevat säännökset taas ulottavat vaikutuksensa niihin tahoihin, joille on annettu toimivalta käyttää tällaisten oikeuksien kannalta merkityksellistä julkista valtaa.

Julkiseen valtaan kuuluvana tahona kunnan virkamiesten ja toimielinten tulee siten päätöksenteossaan kohdella kunnan asukkaita yhdenvertaisesti, ketään syrjimättä. Kunnallisen päätöksenteon tulee myös täyttää perustuslain 21 §:n oikeusturvaan kuuluvat viivytyksettömän ja asianmukaisen viranomaistoiminnan sekä hyvän hallinnon vaatimukset. Hallintolain 2 luvussa säädettyihin viranomaistoiminnalle asetettaviin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Oikeuskirjallisuudessa (Hallberg – Karapuu – Scheinin Tuori – Viljanen: Perusoikeudet, Juva 1999) on todettu, että perustuslain 6 §:n 1 momentin yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen on katsottu sisältyvän mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännöstä on toisinaan luonnehdittu myös yleiseksi oikeudenmukaisuusperiaatteeksi. Perustuslain esitöiden mukaan yhdenvertaisuussäännös ilmaisee, paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Muodollisella (tai oikeudellisella) yhdenvertaisuudella tarkoitetaan jossakin oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla. Jos kaksi ihmistä on ratkaistavana olevan asian suhteen samassa asemassa – esimerkiksi laissa säädetyt ehdot täyttävinä tietyn julkisen etuuden hakijoina – heitä on kohdeltava samalla tavoin kiinnittämättä huomiota heidän välillään joissakin muissa suhteissa esiintyviin eroihin.

Oikeuskirjallisuuden mukaan tosiasiallinen (aineellinen) yhdenvertaisuus kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja näkee oikeuden tehtävänä "sokean" yhtäläisen kohtelun ohella myös edistää eriarvoisuuden poistamista. Eriarvoisuus saattaa johtua paitsi lainsäädännöstä ja muista julkisen vallan toimista myös yksityisistä toimijoista. Tosiasiallisen eriarvoisuuden voittamiseksi julkisella vallalla saattaa olla positiivisia toimimisvelvoitteita. Joskus tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen

edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta, kuitenkin vain hyväksyttävän tarkoituksiperän ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa.

Oikeuskirjallisuudessa todetaan edelleen, että perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto koskee myös välillistä syrjintää eli toimenpiteitä, jotka vaikutuksiltaan johtavat syrjivään lopputulokseen. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää. Suosinnasta ja segregaatista on kuitenkin erotettava positiivinen erityiskohtelu, jolla tarkoitetaan tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia, jotka tähtäävät tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseen eivätkä asteeltaan muodostu toisia syrjiviksi. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ilmaistiin, ettei syrjintäkiellolla pyritä estämään tasa-arvon toteuttamiseen tähtäävää positiivista erityiskohtelua.

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2004, ss. 84) on todettu, että hallinnon oikeusperiaatteet koskevat kaikkea hallintoelinten toimintaa sen muodosta ja sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteiden käyttöala ei siten rajoitu harkintavallan käyttöön hallinnollisessa päätöksenteossa, vaan ne koskevat myös julkisten palvelujen toteuttamista ja muuta tosiasiallista toimintaa sekä ylipäänsä viranomaisen toimintaa sen sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteet ulottuvat sellaiseenkin julkishallinnon toimintaan, jota oikeusnormit eivät välittömästi tai ainakaan riittävän laajasti sääntelevä.

Oikeuskirjallisuuden mukaan tasapuolisen kohtelun keskeisenä sisältönä on vaatimus, että viranomaisen on normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita sen sijaan niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää siten eriytettyä arviointia, jossa kunkin erityispiirteet otetaan riittävästi huomioon. Myös erilaisen kohtelun on oltava asiallisesti perusteltavissa, koska tavoitteena on normien yhdenmukainen soveltaminen. Tapausten samanlaisuutta tai erilaisuutta arvioitaessa on siten käytettävä objektiivisia kriteereitä, eikä päätöstä näin ollen saa tehdä mielivaltaisesti tai syrjivästi. Lisäksi tasa-arvoperiaatteen soveltamisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota myös peiteltyyn ja tosiasiallisen syrjinnän mahdollisuuteen.

Oikeuskirjallisuudessa todetaan vielä, että täysin tasapuolista kohtelua ei aina ole mahdollista taata, kun viranomaisen toiminnan sisältönä on niukkojen tai rajallisten resurssien jakaminen. Esimerkiksi sosiaalisia etuuksia, hoitopaikkoja tai erilaisia lupia, ei käytännössä ole mahdollista taata yhdenvertaisesti kaikille. Tällaisissa tilanteissa tasapuolisuus edellyttää, että päätöksenteko tapahtuu ennalta määriteltyjen, yleisesti hyväksyttävien sovellettavien perusteiden mukaisesti. Kun voimavarat ovat rajalliset, niiden käyttöä voidaan myös yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaamatta priorisoida. Hallinnon asiakkaat voidaan tällaisessa tilanteessa siis asettaa etuoikeusjärjestykseen edellyttäen, että siihen on asialliset perusteet, joita ei sovelleta syrjivästi.

Yllä todetuin perustein, vaikka kysymys on kunnan vapaaehtoisesta tehtävästä, jonka se on itsehallintonsa nojalla päättänyt ottaa hoidettavakseen, kunnallisen päätöksenteon tulee myös näissä asioissa täyttää julkiselle vallalle perustuslaissa asetetut velvoitteet ja hyvän hallinnon viranomaistoiminnalle asettamat edellytykset. Esimerkiksi kunnan jäsenten erilaiselle kohtelulle tulee löytyä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon nojautuva perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy.

### 3.2.2

#### Laukaan kunnan menettely

Kunnanhallituksen selvityksen mukaan Laukaan kunnassa ei ole käytössä erityistä rakennustonttien hakemis- tai jakamisjärjestelmää. Kunnanhallituksen tekemällä myyntipäätöksellä päätösvalta siitä, kenelle rakennustontti myydään, on siirretty maankäyttöinsinööriille. Keskeisintä on ollut varmistaa, että tontti tulee rakennetuksi. Kun vuonna 2005 tonttien kysyntä ylitti selvästi tarjonnan, maankäyttöinsinööri valitsi rakentajat harkintansa mukaan hakijoista. Määräävänä hänen harkinnassaan oli toteutumisen varmuus. Valinnassa huolehdittiin myös siitä, että joku tonteista tuli laukaalaisille rakentajille. Kunnanhallituksen käsityksen mukaan valinta näytti huolellisesti harkitulta.

Selvityksessä todettiin vielä erikseen, että kantelijat olisivat saaneet tontin ensimmäisestä myyntierästä, mutta he eivät sitä halunneet.

Kunnanhallituksen selvityksen perusteella on todettavissa, että koska Laukaan kunnassa ei etukäteen ole päätetty periaatteista, joilla kunnan rakennustontit myydään hakijoille, näin jälkikäteen kunnanhallitus kuin myöskään hakijat tai muut tahot eivät voi varmistua siitä, että tonttien jaosta on päätetty tasapuolisesti, johdonmukaisesti ja hyväksyttävien perusteiden perusteella.

Kunta on perustuslain 121 §:n mukaan nimenomaan kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuva yhteisö, joka kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaan pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia. Kunta voi suosia omia jäseniään ulkopuolisiin verrattuna, mutta omia jäseniään sen on lähtökohtaisesti kohdeltava tasapuolisesti. Näistä yhdenvertaisuuden vaatimuksista voidaan poiketa vain, jos erilaiselle kohtelulle on kunnalliseen itsehallintoon nojautuva perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy.

Pidän tärkeänä, että kunnan rakennustonttien myynti perustuu etukäteen kunnassa päätettyihin perusteisiin. Näin kuntalaiset voivat varmistua siitä, että hakijoita kohdellaan tasapuolisesti ja johdonmukaisesti ja että päätöksenteko nojautuu hyväksyttäviin perusteisiin, joilla kunta toteuttaa asuntopoliittisia tavoitteitaan ja tukee asumisen omatoimista järjestämistä.

Koska Laukaan kunnassa rakennustonttien jako on perustunut maankäyttöinsinööriille annettuun vapaaseen harkintaan, myöskään minun laillisuusvalvojana ei näin jälkikäteen ole mahdollista arvioida, miten Laukaan kunnan päätöksenteossa ovat toteutuneet edellä selostetut päätöksenteolta edellytettävät periaatteet.

## TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset Laukaan kunnanhallituksen tietoon.

Koska kuntien ja kuntalaisten kannalta asuintonttien luovutuksessa on kysymys erittäin tärkeästä asiasta, lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös Suomen Kuntaliitolle tiedoksi ja harkittavaksi, olisiko asiassa mahdollisesti tarvetta laatia ohjeita kunnille.