

30.11.2005

14/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

RAKENNUSSUOJELUA SEKÄ KUNNALLISTA KULTTUURI-AVUSTUSTA KOSKEVA PÄÄTÖS

1

KANTELU

A on B ry:n puolesta eduskunnan oikeusasiamiehelle 5.1.2004 ja 11.1.2004 osoittamissaan kirjoituksissa pyytänyt oikeusasiamiestä tutkimaan, ovatko asianomaiset viranomaiset, muun muassa Myrskylän kunnan tekninen lautakunta ja kunnanhallitus menettelleet lainvastaisesti Myrskylän kunnan keskustassa, kirkonkylän asemakaavan korttelissa 33 sijainneen C:n omistaman liikerakennuksen vanhan osan suojelukysymystä ja purkamista koskevassa asiassa.

- - -

Kantelun mukaan kunnan sivistyslautakunta eväsi B ry:ltä sen anomon kunnan kulttuuriavustuksen vuonna 2003 yhdistyksen edellä mainitussa rakennussuojeluasiassa esittämien mielipiteiden vuoksi. Kantelija katsoo, että "talokiista" oli syynä avustuksen eväämiseen. Yhdistyksen tehtyä oikaisuvaatimuksen lautakunta myönsi avustusta haetun 500 (oikeastaan 550) euron sijasta 300 euroa, koska rahat oli jo ehditty jakaa ennen oikaisuvaatimuksen käsittelyä. Kantelijan mielestä rahat olisi voitu jakaa vasta oikaisuvaatimuksen käsittelyn jälkeen.

Kantelija on 15.1.2004 toimittanut jäljennöksiä rakennuksen suojelu- ja purkamisasian käsittelyä koskevista asiakirjoista. Kantelija on myös lähettänyt kantelua täsmentävät 22.4.2004 päivätyt lisäkirjeet ja niihin liittyviä lehtileikekopioita sekä lisäkirjeet 29.4.2004, 3.5.2004 ja 10.5.2004.

2

SELVITYS

Uudenmaan ympäristökeskuksen silloinen ylitarkastaja on antanut 8.2.2004 päivätyyn selvityksen kantelun johdosta siltä osin kuin hän on ollut puhelimitse yhteydessä B ry:n sihteerin kanssa (liitteenä).

Myrskylän kunnan sivistyslautakunta on 20.4.2004 antanut selvityksen kantelun johdosta vuoden 2003 kulttuuriavustusten jakamisesta (liitteenä).

Myrskylän kunnan sivistystoimen hallinto on sittemmin muuttunut niin, että sivistyslautakunta on lakkautettu ja sen tilalle on perustettu suomenkielinen koululautakunta, ruotsinkielinen koululautakunta sekä kirjasto- ja vapaa-

aikalautakunta. Kulttuuriavustusten jakamisesta päättää nykyisin kirjasto- ja vapaa-aikalautakunta.

3 RATKAISU

3.1 Rakennuksen purkamiseen liittyvä menettely

Käytettävissäni olevista asiakirjoista tai selvityksistä ei ilmene seikkoja, joiden perusteella asianomaisten viranomaisten olisi aihetta epäillä menetelleen lainvastaisesti taikka laiminlyöneen velvollisuuksiaan kantelussa tarkoitettua rakennusta koskevia asioita käsitellessään.

Totean myös, että oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu tutkia yksityisten yritysten kuten osuuskuntien menettelyä. Hän voi tutkia vain viranomaisten, virkamiesten ja muiden julkista tehtävää hoitavien menettelyä.

3.2 Kulttuuriavustusten jakaminen

3.2.1 Tapahtumat

Myrskylän kunnan sivistyslautakunta käsitteli kokouksessaan 29.4.2003 § 10 avustusten jakamista Myrskylän liikunta-, nuoriso- ja kulttuurijärjestöille sekä eräille muille yhteisöille.

Kokouksen esityslistan liitteessä oli lueteltu avustuksia hakeneet yhdistykset. Liitteeseen oli kunkin hakijayhdistyksen kohdalle merkitty sen jäsenmäärä, vuonna 2002 myönnetty avustus, vuonna 2003 haetun avustuksen määrä sekä avustusasian lautakunnalle esitelleen vapaa-aikasihteerin esitys vuonna 2003 myönnettäväksi avustukseksi. Avustusten jakoperusteena oli otettu huomioon järjestöjen Myrskylässä tuottamat palvelut, niiden laatu ja laajuus sekä jäsenistön määrä.

Liitteen mukaan B ry:n vuonna 2002 saama avustus oli 550 euroa, vuonna 2003 hakema määrä oli 550 euroa ja esittelijän esitys vuoden 2003 avustukseksi oli 500 euroa.

Sivistyslautakunnan kokouspöytäkirjasta ilmenee, että yksi jäsen ei esteellisyyden vuoksi osallistunut asian käsittelyyn. Asiassa käydyn keskustelun jälkeen lautakunta päätti hyväksyä yksimielisesti liikunta- ja nuorisoavustusten jakamisen esittelijän ehdotuksen mukaisesti. Kulttuuriavustuksista päätettäessä lautakunnan puheenjohtaja teki yhden jäsenen kannattamana vastaehdotuksen, jonka mukaan B ry:lle ei myönnetä avustusta vuonna 2003. Asiasta äänestettiin. Kaikki päätöksentekoon osallistuneet äänestivät vastaehdotuksen puolesta, ja siten lautakunta päätti, että B ry:lle ei myönnetä avustusta vuonna 2003.

Lisäksi lautakunta päätti, että eräälle yhdistykselle myönnetään esitetyn 100 euron sijasta sen hakema 300 euroa. Pöytäkirjan mukaan kulttuuriavustuksia jäi jakamatta 300 euroa, jotka oli tarkoitus mahdollisesti jakaa myöhemmin, jos hyviä kohteita ilmaantuu.

B ry teki sivistyslautakunnalle oikaisuvaatimuksen avustuspäätöksestä. Oikaisuvaatimuksen mukaan avustuksen eväämiseen ei ollut esitetty hyväksyttävää ja laillista syytä. Oikaisuvaatimuksessa yhdistys mm. korosti, että sen mielipide "talokiistassa" ei ole hyväksyttävä peruste kulttuuriavustusten jaossa. Yhdistys katsoi, että se oli asetettu mielipiteensä vuoksi eriarvoiseen asemaan toisiin, avustuksen saaneisiin yhdistyksiin verrattuna.

Sivistyslautakunta käsitteli oikaisuvaatimuksen kokouksessaan 11.6.2003 § 17. Lautakunta oikaisi päätöstään siten, että B ry:lle myönnettiin avustusta 300 euroa vuodelle 2003.

3.2.2

Menettelyn arviointi

3.2.2.1

Päätöksen perustelevinen

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 309/1993 vp, s. 23) perusoikeussäännöksissä "jokaisella" tarkoitetaan luonnollista henkilöä, siis ihmisyyksilöä. Perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Mainitun hallituksen esityksen mukaan useat perusoikeudet ovat myös sen luonteisia, ettei oikeushenkilöiden jättäminen niitä koskevan suojan ulkopuolelle olisi perusoikeussäännöksen tarkoituksen toteutumisenkaan kannalta perusteltua. Esimerkiksi oikeushenkilöiden jättäminen vaille hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeita ei olisi hyväksyttävissä.

Kantelussa tarkoitettua kulttuuriavustusasiaa käsiteltäessä oli voimassa hallintomenettelylaki (598/1982) (hallintomenettelylaki on sittemmin kumottu 1.1.2004 voimaan tulleella hallintolailla (434/2003)). Päätettäessä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta on tuolloin tullut sovellettavaksi mm. hallintomenettelylain 24 §:n säännökset. Hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Pykälän 2 momentin mukaan perustelu voidaan jättää esittämättä, (1) jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, tai jos perustelevinen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta, (2) jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka sellaisen edun myöntämistä, joka

perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen, tai (3) jos perustelua ei voida laatia viivyttämättä huomattavasti päätöksen antamista.

Myrskylän kunnan sivistyslautakunnan kokouksessa 29.4.2003 lautakunta päätti esittelijän esityksestä poiketen, että B ry:lle ei myönnetä avustusta vuonna 2003. Vapaa-aikasihteeri oli esityslistassa mainitut jakoperusteet huomioon ottaen esittänyt myönnettäväksi tietyille yhdistyksille esityslistassa mainitut avustussummat. B ry:lle oli esitetty myönnettäväksi 500 euroa.

Siltä osin kuin sivistyslautakunta päätti poiketa esityksestä ja jättää myöntämättä avustusta B ry:lle, lautakunta ei esittänyt päätöksessään mitään perusteluita. Katson, että asiassa ei tältä osin ole ollut hallintomenettelylain 24 §:n 2 momentissa tarkoitettuja syitä jättää esittämättä päätöksen perusteluita.

Näin ollen sivistyslautakunta menetteli hallintomenettelylain 24 §:n vastaisesti, kun se ei päätöksessään perustellut ratkaisuaan jättää myöntämättä esityslistassa B ry:lle esitetyn avustuksen.

3.2.2.2

Harkintavallan käyttö

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tähän yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltäminen ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Viranomaisen tulee soveltaa lakia yhdenvertaisesti tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Yhdenvertaisuussäännös tulee ottaa huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa ja julkisen vallan käytössä. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää pykälän 2 momentin syrjäintäkielto. Sen 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.

Hallinnollisessa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon myös hallinnon oikeusperiaatteet viranomaisen harkintavaltaa rajoittavina perusteina. Ennen 1.1.2004 voimaan tullutta hallintolakia näiden hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden (yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden) noudattaminen on perustunut lähinnä oikeuskirjallisuuteen ja oikeuskäytäntöön. Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään nykyään hallintolain 6 §:ssä. Tässä kanteluasiassa tarkoitettu kulttuuriavustusasiasia on kuitenkin käsitelty ennen hallintolain voimaantuloa.

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat muun muassa yhdenvertaisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate (periaatteisiin kuuluvat lisäksi objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate). Hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen menettely voi olla harkintavallan väärinkäyttöä. Hallinnon oikeusperiaatteet koskevat päätöksenteon lisäksi kaikkea muutakin viranomaistoimintaa.

Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että viranomainen kohtelee hallinnon asiakkaita samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla eli tasapuolisesti. Toisaalta on korostettava sitä, että yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimus

perustuu jo edellä mainittuun perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevaan perusoikeussäännökseen.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa yksinomaan siihen tarkoitukseen, jonka toteuttamiseksi toimivalta on sille laissa perustettu. Harkintavaltaa ei siten saa käyttää viranomaisen toimivallan kannalta vieraiden tarkoituserien edistämiseksi.

Kulttuuriavustuksia myöntäessään Myrskylän kunnan sivistyslautakunta on hoitanut kunnan kulttuuritoimeen kuuluvia tehtäviä. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaan kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa.

Kantelun johdosta on pyydetty selvitys Myrskylän sivistyslautakunnalta siltä osin kuin se koskee edellä mainittua avustusasiasiaa. Selvityspyynnössä todettiin mm., että kantelija katsoo sivistyslautakunnan asettaneen B ry:n muihin nähden eriarvoiseen asemaan yhdistyksen C:n liikerakennusta koskevassa suojeleasiassa esittämien mielipiteiden vuoksi ja että kantelijan mielestä "talokiista" oli syynä avustuksen eväämiseen.

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä (20.4.2004 § 15) Myrskylän kunnan sivistyslautakunta on myöntänyt, että kulttuuriavustusten jakamisessa tehty lautakunnan päätös 29.4.2003 § 10 perustui "muihin kuin sivistyslautakunnan avustusjakoperusteisiin". Lautakunnan selvityksestä taikka muistakaan käytettävissäni olevaan asiakirja-aineistoon sisältyvistä kunnan viranomaisten laatimista asiakirjoista ei toisaalta nimenomaisesti ilmene, mitä nämä muut perusteet ovat olleet.

Edellä esitetyn perusteella katson, että B ry:n avustushakemuksen osalta sivistyslautakunta on päätöksessään ilman asiallisesti hyväksyttävää syytä poikennut asian esittelijän laatimasta, esityslistassa mainittuihin avustuksenjakoperusteisiin perustuvasta jakoehdotuksesta ja jättänyt kyseisen yhdistyksen ilman esitettyä avustusta, kun taas muut yhdistykset ovat saaneet esityksen mukaiset avustukset.

Myrskylän sivistyslautakunta on siten kulttuuriavustusten jakamista koskevaa ratkaisua 29.4.2003 § 10 tehdessään poikennut hallinnossa noudatettavasta yhdenvertaisuuden periaatteesta. Yhdistyksen jäsenten kannalta menettely on ollut ristiriidassa myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Samalla sivistyslautakunta on käyttänyt toimivaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaan on ollut käytettävissä. Lautakunnan menettely on siten ollut lainvastaista.

Menettelyn moitittavuutta vähentää jossain määrin se, että sivistyslautakunta on B ry:n oikaisuvaatimuksen johdosta oikaissut päätöksensä ja myöntänyt yhdistykselle avustusta. Tosin tällöin myönnetty avustus on jäänyt pienemmäksi kuin alun perin myönnettäväksi esitetty avustus, mitä voidaan jäljempänä ilmenevin tavoin pitää sinänsä epätyytyttävänä lopputuloksena.

Kantelussa arvostellaan myös sivistyslautakunnan päätöksen täytäntöönpanoa. Yhdistyksen tehtyä oikaisuvaatimuksen lautakunta myönsi avustusta alun perin

esitetyn 500 euron sijasta 300 euroa. Kantelun mukaan tämä johtui siitä, että rahat oli jo ehditty jakaa ennen oikaisuvaatimuksen käsittelyä. Kantelijan mielestä rahat olisi voitu jakaa vasta oikaisuvaatimuksen käsittelyn jälkeen.

Myrskylän kunnan kirjanpitäjältä puhelimitse saadun tiedon mukaan sekä sivistyslautakunnan päätöksellä 29.4.2003 myönnetty avustukset että B ry:lle oikaisuvaatimuksen johdosta 11.6.2003 myönnetty avustus on maksettu 12.6.2003 eli oikaisuvaatimusasian käsittelyn jälkeen. Näin ollen se seikka, että B ry:n avustus jäi pienemmäksi kuin esittelijä sivistyslautakunnan kokouksessa 29.4.2003 alun perin oli esittänyt, ei edellä mainittu tieto huomioon ole johtunut – toisin kuin kantelussa nähdäkseni on annettu ymmärtää – siitä, että avustuspäätöksellä 29.4.2003 myönnettyjä avustuksia vastaavat rahasummat olisi tosiasiallisesti suoritettu asianomaisille yhdistyksille ennen oikaisuvaatimuksen käsittelyä.

Käsitykseni mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta myönnetyn avustuksen suuruuteen on osaltaan vaikuttanut se, että kokouksessa 29.4.2003 oli muille yhdistyksille jaettavaksi päätettyjen avustusten jälkeen jäänyt jakamatta nimenomaan vastaavansuuruinen 300 euron rahamäärä, jonka todettiin tulevan jaettavaksi mahdollisesti myöhemmin.

B ry:lle myönnetty avustus näyttää siten jääneen pienemmäksi kuin se olisi todennäköisesti ollut siinä tapauksessa, että sivistyslautakunnan kokouksessa 29.4.2003 harkintavaltaa olisi käytetty asianmukaisesti eli poikkeamatta edellä tarkoitetuista tavoista yhdenvertaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteista. Tasapuolisen kohtelun näkökulmasta avustusasian mainitunlainen lopputulos antaa aihetta arvosteluun.

3.3

Toimenpiteet

Myrskylän kunnassa aiemmin toimineen sivistyslautakunnan tehtäviä kulttuuriavustusten osalta hoitaa nykyisin kunnan kirjasto- ja vapaa-aikalautakunta. Edellä kohdissa 3.2.2.1 ja 3.2.2.2 esittämäni perusteella saatan Myrskylän kunnan kirjasto- ja vapaa-aikalautakunnan tietoon käsitykseni sivistyslautakunnan lainvastaisesta menettelystä kantelussa tarkoitettua kulttuuriavustusasiaa ratkaistaessa. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Myrskylän kirjasto- ja vapaa-aikalautakunnalle.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös Myrskylän kunnanhallitukselle.

Kantelun liitteet palautetaan ohessa.