

11.5.2009

Dnro 1714/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen

KUNNAN TIELAUTAKUNTA MENETTELI VIRHEELLISESTI MUUTOKSENHAKUASIASSA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 18.5.2007 päivätyssä kirjeessään A:n kunnan tielautakuntana toimineen teknisen lautakunnan ja kunnan teknisen johtajan menettelyä - - - yksityistietä koskevista asioista.

Kantelija kertoi muun muassa seuraavaa.

1. *Katselmus.* Tekninen lautakunta ei ollut suorittanut tuohon mennessä hänen marraskuussa 2006 pyytämäänsä uutta katselmusta kiinteistöllä osoitteessa - - -. Kantelija oli pyytänyt katselmusta, koska hän katsoi, ettei ollut saanut vastauksia asioihin marraskuussa 2005 pyytämässään ja kesäkuussa 2006 suoritetussa katselmuksessa. Pöytäkirja tuosta katselmuksesta oli valmistunut vasta marraskuussa 2006. Kantelija piti teknisen lautakunnan toimintaa hitaana ja välinpitämättömänä.

2. *Tielautakunnan menettely muutoksenhakuasiassa.* Kantelija oli tehnyt marraskuussa 2006 tekniselle lautakunnalle valituksen - - - yksityistien tiekunnan kokouksen päätöksistä. Tekninen lautakunta oli siirtänyt toukokuussa 2007 asian käsitellyn seuraavaan kokoukseensa. Teknisen lautakunnan puheenjohtaja ei ollut jäävänyt itseään asiassa, vaikka hänen ja tiekunnan kokouksen puheenjohtajan vaimot olivat sisaruksia.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Katselmus

Kantelija oli pyytänyt marraskuussa 2005, että A:n kunnan tekninen lautakunta suorittaisi yksityistieasiassa katselmuksen tuolloin hänen äitinsä omistamalla kiinteistöllä - - -. Kantelijalle oli ilmoitettu, että katselmus tehdään keväällä 2006 julkisivukatselmuksen yhteydessä. 1.6.2006 pidetyssä katselmuksessa oli kuultu kantelijan lisäksi - - - tiekunnan ja - - - tilan - - - edustajia. Lautakunta oli todennut katselmuksessa tuolloisen tilanteen ja todennut, että maanomistajalta oli pyydettävä lupa ojan kaivamiseen. Kantelija oli kertonut, että hän hakee maanmittaustoimistolta rasi- ja tieliittymänsä varten.

A:n kunnan tekninen lautakunta kertoi selvityksessään, että katselmuksesta tehty pöytäkirja (1.6.2006 § 18) oli tarkastettu vasta teknisen lautakunnan seuraavassa kokouksessa, mistä viive pöytäkirjan

valmistumisessa oli aiheutunut. Tekninen lautakunta ei ollut suorittanut kantelijan marraskuussa 2006 pyytämää uutta katselmusta kantelijan nykyisin omistamalla kiinteistöllä, koska tilanne ei ollut muuttunut edellisestä katselmuksesta.

Tekninen lautakunta ilmoitti lisäksi, että se vastaa kantelijan esittämiin erillisiin kysymyksiin seuraavassa kokouksessaan. Lautakunta totesi, että asioiden käsittely saattaa kestää asiakkaan kannalta kohtuuttoman pitkään, koska lautakunta kokoontui keskimäärin neljä kertaa vuodessa. Lautakunta kuitenkin kiisti kantelijan epäilyn välinpitämättömästä suhtautumisesta kuntalaisten asioihin.

Totean, että tielautakuntana toimineella teknisellä lautakunnalla ei ole ollut toimivaltaa käsitellä uuteen tieoikeuteen liittyviä kysymyksiä eikä hakea kantelijan pyytämää yksityistietoimitusta. - - - tilan - - - johtavan tieliittymän leveyttä koskeva kysymys on sittemmin käsitelty yksityistietoimituksessa nro - - -.

Saadun selvityksen perusteella katson, ettei asiassa ole ilmennyt aiheutta epäillä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää teknisen lautakunnan tai teknisen johtajan lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Korostan kuitenkin tielautakunnan velvollisuutta huolehtia myös pöytäkirjan tarkastamisesta ilman aiheetonta viivytystä.

3.2

Tielautakunnan menettely muutoksenhakuasiassa

3.2.1

Tapahtumatiedot

Kantelija oli saattanut A:n kunnan teknisen lautakunnan (tielautakunta) käsiteltäväksi - - - yksityistien tiekunnan 4.10.2006 pidetyn kokouksen päätökset, jotka koskivat kantelijan esityksiä yksityistietoimituksen hakemisesta ja tieyksikköjen uudistamisesta (8 §). Kantelija oli todennut 26.10.2006 päivätyssä vaatimuksessaan myös, että tiekunnan kokouksesta ei ollut tiedotettu lainmukaisesti, kun "kutsua ei ollut lähetetty ulkopaikkakuntalaisille, kutsu oli laitettu tien varteen vain 4 pv ennen kokousta". Kutsusta ei ilmennyt, missä maksuunpanoluettelo oli nähtävillä. Kantelija oli pyytänyt "tielautakuntaa myös huomioimaan päätöstä tehdessä tielautakunnan jäsenten esteellisyydet asian käsittelyssä".

A:n kunnan tekninen lautakunta päätti kokouksessaan 14.5.2007 (§ 14), että kantelijan valitus - - - tiekunnan kokouksen johdosta käsitellään seuraavassa lautakunnan kokouksessa.

Tekninen lautakunta käsitteli valituksen kokouksessaan 7.6.2007 (§ 18). Lautakunta hyväksyi päätösehdotuksen, jossa todettiin seuraavaa.

"- - - tiekunnan tieyksikköiden jako YksTL 29 §:n mukaisesti uusittava, kuten (kantelijan nimi) on vaatinut.

Tiekunnan kokousmenettelyssä on myös menetelty lainvastaisesti, tosin (kantelijan nimi) ei itse tuolloin ollut ko tiekunnan osakas, vaan - - -, jota hän edusti kokouksessa valtakirjalla. Samoin on menetelty maksuunpanoluettelon nähtävillä pidossa lainvastaisesti, kuten lain 68 §:ssä todetaan. Mitä tulee lautakunnan jäsenten esteellisyyteen asian käsittelyn suhteen, Kuntaliiton lakimies - - - mukaan, ei esteellisyyttä ole syntynyt.

(Kantelijan nimi) vaatimus liittymän rakentamisesta jonkun suunnitelman mukaisesti, ei ole tiehoitokunnan päätettävissä. Myöskään tällaista suunnitelmaa ei (kantelijan nimi) ole esittänyt, eikä sellaista ole vanhojen tielautakunnan pöytäkirjojen mukaan vahvistettu".

Päätös annettiin kantelijalle tiedoksi ja päätökseen liitettyssä valitusosoituksessa kerrottiin, että valitusviranomaisena on Turun käräjäoikeus (maaoikeus). Päätöksestä ei ole valitettu maaoikeuteen.

3.2.2

Oikeusohjeita

Yksityistielaki (358/1962)

Yksityisistä teistä annetun lain (yksityistielaki) 52 §:n 1 momentissa on säädetty asioista, joista kunnan tielautakunnan on päätettävä, jos kysymys on ennestään olevasta tiestä ja jolleivät asianosaiset ole heidän määrättävissään olevasta asiasta voineet sopia taikka jollei asiaa ole yksityistielain mukaan ratkaistava maanmittausviranomaisen pitämässä tietoitumuksessa.

Yksityistielain 52 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan tielautakunnan on päätettävä asioista, jotka tieosakkaat 70 §:n nojalla saattavat tielautakunnan ratkaistaviksi. Lain 70 §:n 1 momentin mukaan tieosakkaalla on oikeus saattaa asia tielautakunnan ratkaistavaksi, jos hän katsoo, ettei tiekunnan kokouksen päätöstä ole tehty laillisessa järjestyksessä tai ettei se muutoin ole lain mukainen taikka että päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai tieosakkaiden yhdenvertaisuutta.

Yksityistielain 53 §:n 2 momentin mukaan tielautakunnan tämän lain mukaan päätettäväksi kuuluvat asiat käsitellään ja ratkaistaan tielautakunnan toimituksessa. Tätä varten lautakunnan on pidettävä tarpeen mukaan yksi tai useampi kokous.

Yksityistielain 54 §:n 2 momentin mukaan tielautakunnan toimituksen tiedottamisesta on voimassa, mitä yksityistielain 43 §:ssä tietoitumuksesta säädetään. Yksityistielain 43 §:n mukaan tietoitumuksen tiedottamiseen sovelletaan, mitä kiinteistönmuodostamislain 168—171 §:ssä säädetään.

Yksityistielain 54 §:n 3 momentin mukaan jollei tämän lain säännöksistä muuta johdu, on asian käsittelystä ja päätöksenteosta sekä lautakunnan päätöksestä muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä kuntalaissa säädetään.

Yksityistielain 62 §:n 2 momentin mukaan tiekuntaa edustaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa toimitsijamies tai hoitokunnan jäsen taikka näiden varamies.

Yksityistieasetus (1267/2000)

Yksityisistä teistä annetun valtioneuvoston asetuksen (yksityistieasetus) 5 §:n 1 momentin mukaan tielautakunnan toimituksen toimitusasiakirjoja ovat:

- 1) tieosakkaan tai muun asianosaisen vaatimus asian ottamisesta tielautakunnassa ratkaistavaksi;
- 2) pöytäkirja; ja
- 3) muut asiakirjat, jotka osoittavat, miten toimituksessa käsitelty asia on ratkaistu, tai jotka ovat olleet toimituksessa tehtyjen ratkaisujen perusteena.

Saman pykälän 2 momentin mukaan toimituksen pöytäkirjaan tai sen liitteisiin on muun ohella merkittävä:

- 1) toimituksen aika ja paikka;
- 2) miten toimituksesta on tiedotettu;
- 3) saapuvilla olevat lautakunnan jäsenet;
- 4) saapuville tulleet asianosaiset ja heidän asiamiehensä;
- 5) kiinteistöt, joita asia koskee;

- 6) asianosaisten vaatimukset ja muiden lausumien sisältö;
- 7) sopimukset;
- 8) lautakunnalle esitetyt ja lautakunnan toimesta esitetyt selvitykset;
- 9) lautakunnan ratkaisut ja niiden perustelut; sekä
- 10) muut toimituksen kannalta merkitykselliset asiat, jos ne eivät sisälly muuhun toimituksen asiakirjaan.

Hallintolaki (434/2003)

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan läheisellä tarkoitetaan 1 momentissa

- 1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;

- 3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön kuin valtuutetun esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään. Poikkeuksista tähän on säädetty kuntalain 52 §:n 3 ja 4 momenteissa.

Hallintolain 44 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu ja 3 kohdan mukaan päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

3.2.3

Kannanotto

Tieosakkaan oikeusturva edellyttää, että hän saa yksityistielain 70 §:n mukaisesti tielautakunnan käsiteltäväksi saattamaansa asiaan joutuisasti valituskelpoisen päätöksen ja että asia käsitellään muutoinkin lainmukaisesti.

Asian käsittelyaika teknisessä lautakunnassa oli yli seitsemän kuukautta. Pidän sitä asian laatuun ja laajuuteen nähden pitkänä, mutta käytettävissäni olleen selvityksen perusteella asian käsittely ei ole kuitenkaan voitu osoittaa viivästyneen aiheettomasti. Korostan kuitenkin tässä yhteydessä yleisesti tielautakunnan velvollisuutta huolehtia siitä, että sen käsiteltäväksi yksityistielain 70 §:n mukaisesti saatetut asiat käsitellään tielautakunnan toimituksissa hallintolain 23 §:n mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

A:n kunnan tekninen lautakunta käsitteli 7.6.2007 kantelijan valituksen - - - tiekunnan kokouksen päätöksistä kokouksessaan eikä tielautakunnan toimituksessa. Lautakunta menetteli näin virheellisesti.

Yksityistielain 53 §:n 2 momentti, jonka mukaan yksityistielain mukaan tielautakunnan päätettäväksi kuuluvat asiat käsitellään ja ratkaistaan tielautakunnan toimituksessa, on lisätty lakiin lailla 1079/2000 ja tullut voimaan 1.1.2001. Säännös lisättiin aikanaan lakiin käytännön selkeyttämiseksi ja menettelyn yhtenäistämiseksi.

Menettely tielautakunnan kuntalain mukaisissa kokouksissa poikkeaa merkittävästi menettelystä tielautakunnan toimituksissa. Menettelystä tielautakunnan toimituksessa on säädetty yksityistielain 6 luvussa ja yksityistieasetuksen 1 luvussa. Yksi oleellinen ero on se, että tielautakunnan toimitukseen asianosaiset kutsutaan kuultaviksi. Tässä tapauksessa asianosaisia ei ollut kutsuttu paikalle kuultaviksi. Pöytäkirjasta ei myöskään ilmene, että - - - tiekuntaa olisi kuultu sen kokouksen päätöksiä koskevan muutoksenhakemuksen johdosta.

Tielautakunnan toimituksen pöytäkirjaan tai sen liitteisiin merkittävistä asioista on säädetty yksityistieasetuksen 5 §:ssä. Pöytäkirjaan tai sen liitteisiin on merkittävä saman pykälän 2 momentin 6 kohdan mukaan asianosaisten vaatimukset ja muiden lausumien sisältö ja 9 kohdan mukaan lautakunnan ratkaisut ja niiden perustelut.

Kantelija oli pyytänyt valituksessaan, että tielautakunta huomioisi päätöstä tehdessään tielautakunnan jäsenten esteellisyydet asian käsittelyssä. Lautakunta oli todennut päätöksessään seuraavasti: *"Mitä tulee lautakunnan jäsenten esteellisyyteen asian käsittelyn suhteen, Kuntaliiton lakimies - - - mukaan, ei esteellisyyttä ole syntynyt"*. Selvityksessään oikeusasiamiehelle lautakunta totesi lisäksi, että esteellisyydestä oli pyydetty puhelimitse Kuntaliiton juristilta lausunto, etteivät kantelijan väittämät syyt aiheuttaneet esteellisyyttä asian käsittelyssä.

Totean, että teknisen lautakunnan pöytäkirjasta ei käy ilmi lautakunnan sen tai niiden jäsenten nimiä, joiden esteellisyyttä koskevan kysymyksen lautakunta oli ratkaissut. Päätöksestä ei myöskään ilmene niitä tosiseikkoja eikä hallintolain 28 §:ssä säädettyjä esteellisyyasperusteita, joihin ratkaisu oli perustunut.

Kantelija on kantelussaan eduskunnan oikeusasiamiehelle kertonut, että tielautakuntana toimineen teknisen lautakunnan puheenjohtajan ja tiekunnan hoitokunnan puheenjohtajan vaimot olivat sisaruksia. Sikäli kuin näin oli, kysymystä lautakunnan puheenjohtajan mahdollisesta esteellisyydestä olisi nähdäkseni tullut arvioida lähinnä hallintolain 28 §:n 2 momentin 7 kohtaan sisältyvän yleislausekkeen

perusteella. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa. Virkamiehen tulee tällaisen syyn perusteella oma-aloitteisesti pidättäytyä asian käsittelystä. Jos toimielimen jäsenet tietävät jäsenensä puolueettomuutta vaarantavasta erityisestä syystä, heidän on otettava se huomioon esteellisyyttä arvioidessaan ja esteellisyydestä toimielimessä päättäessään.

Totean, että teknisen lautakunnan jäsenen esteellisyyttä koskevassa asiassa tekemän ratkaisun sisältö ja perustelut olisi tullut joka tapauksessa merkitä asianmukaisesti yksilöityinä pöytäkirjaan.

Tekninen lautakunta katsoi, että - - - tieyksiköiden jako oli yksityistielain 29 §:n mukaisesti uusittava, kuten kantelija oli vaatinut. Samoin lautakunta katsoi, että tiekunnan kokouksesta ei ollut tiedotettu yksityistielain 65 §:n mukaisesti ja ettei tiemaksuja koskeva maksuunpanoluettelo ollut nähtävillä yksityistielain 68 §:n mukaisesti. Pöytäkirjasta ei kuitenkaan ilmene nimenomaisesti, että tiekunta olisi kumonnut päätökset, kuten se selvityksessään oikeusasiamiehelle on ilmoittanut osin tehneensä. Pöytäkirjassa ei myöskään ole mainittu, että asiat olisi palautettu tiekunnalle uudelleen käsiteltäviksi.

Hallintolaissa päätöksen sisällölle asetetut vaatimukset edellyttävät päätöksen riittävää yksilöintiä ja selkeyttä. Selkeyteen kuuluu muun muassa, että päätös on yksiselitteinen. Päätöksen perusteluilla on puolestaan erityinen merkitys asianosaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta asianosaisen arvioidessa päätöksen lainmukaisuutta ja muutoksenhaun tarpeellisuutta.

Edellä esitetyn perusteella katson, että teknisen lautakunnan pöytäkirjaan kirjatut päätökset eivät ole täyttäneet hallintolain 44 §:ssä kirjallisen päätöksen sisällölle ja 45 §:ssä päätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia.

4

TOIMENPITEET

A:n kunta liitettiin vuoden 2009 alusta B:n kaupunkiin. B:n kaupungissa tielautakunnan tehtäviä hoitaa tekninen lautakunta, jossa on valtuustokaudella 2009—2012 edustaja A:n kunnan alueelta.

Kun virheellisestä menettelystä vastuussa olevaa A:n kunnan teknistä lautakuntaa ei ole enää olemassa tyydyn saattamaan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset tielautakunnan tehtäviä hoitaneen teknisen lautakunnan menettelystä A:n kunnan entisen teknisen johtajan ja B:n kaupungin teknisen lautakunnan tietoon.