

6.9.2007

Dnro 2300/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

KUNNAN OMAKOTITONTTIEN MYYNNIN PERUSTEET VANTAALLA

1 KANTELU

Kantelija pyysi 5.8.2005 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Vantaan kaupungin menettelyn omakoti- ja pientalotonttien myynnissä. Kantelijan kantelukirjelmän mukaan TV 1:n ajankohtaisohjelmassa A-studiossa 5.8.2005 kerrottiin, että kaupunki oli päättänyt myydä omakotitontteja vain erittäin hyvätuloiselle kansanosalle. Kantelijan käsityksen mukaan niin sanotulla tavallisella kansalaisella ei ollut minkäänlaisia mahdollisuuksia päästä näiden tonttien omistajaksi, koska tonttien luovutuksen perusteena ollut pisteytys oli laadittu varallisuudesta riippuvaiseksi. Kantelija totesi, että kaupunki myi nämä keskeisillä paikoilla sijaitsevat arvotontit maksukykyisille ostajille huomattavasti alle todellisen markkina-arvon.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Vantaan kaupunginhallituksen selvitys ja lausunto.

2.1 Tapahtumat

Vantaan kaupunginhallitus hyväksyi kokouksessaan 4.4.2005 § 28 kaupungin omakotitalotonttien luovutusperiaatteet, luovutushinnat ja luovutusehdot kiinteällä hinnalla vuonna 2005 myytävillä tonteilla. Päätöksen mukaan pientalotonttien hinnat vaihtelivat noin 36 000 eurosta noin 121 000 euroon. Päätöksessä todettiin, että tonttien saajat valitaan asettamalla hakijat etuoikeusjärjestykseen kaupunginsuunnittelulautakunnan myöhemmin vahvistaman pisteytyksen mukaan ottamalla huomioon hakijoiden perhesuhteet, tulot, vantaalaisuus sekä elinkeinopoliittiset perusteet.

Tontteja oli tulossa myyntiin Ylästöstä 23, Metsolasta 1, Leppäkorvesta 13, Jokivarresta 6 ja Nikinmäestä 21 eli yhteensä 64 tonttia. Metsolan tontille voitiin rakentaminen aloittaa heti, mutta muilla tonteilla aikaisintaan syksyllä 2005. Tonttien yleinen haku oli tarkoitus järjestää 29.8.–15.9.2005. Metsolassa, Leppäkorvesta, Jokivarresta ja Nikinmäessä tonttien hinnat määriteltiin siten, että ne olivat noin 20 prosenttia niin sanottuja ara-hintoja korkeammat. Poikkeuksen muodosti Ylästö, jossa alueen hintataso oli voimakkaasti eriytynyt

ara-hinnoista. Ylästön hinnat määriteltiin siten, että ne olivat noin 80 prosenttia markkinahinnoista.

Tonttien luovutusehtoihin sisällytettiin rakentamisvelvoite ja luovutuskielto. Tontin ostajan tuli sitoutua rakentamaan tontille kolmen vuoden kuluessa tontin luovutuksesta. Ostajalla ei ole oikeutta myydä tai muutoin luovuttaa rakentamatonta tonttia ilman kaupungin suostumusta. Rakentamisvelvollisuuden turvaamiseksi ja rakentamattoman tontin edelleen luovuttamisen estämiseksi otetaan kauppakirjaan sopimussakkolauseke. Sopimussakon määrä on enintään kauppahinnan kolminkertainen määrä.

Kaupunginsuunnittelulautakunta hyväksyi kokouksessaan 18.5.2005 § 17 kiinteällä hinnalla myytävien tonttien saajien valinnassa noudatettavan pisteytyksen. Vantaalaisuudesta (hakijan ja/tai puolison kotipaikka on Vantaalla) sai pisteitä yhteensä 10 pistettä, perhesuhteista (hakijan osoitteessa asuvien lapsien syntymävuodet 1987–1997 5 pistettä ja 1998–2005/raskaustodistus sai 7 pistettä lapselta yhteensä enintään 10 pistettä, vuosituloista (hakijan ja puolison yhteenlaskettu puhdas ansiotulo ja puhdas pääomatulo viimeksi toimitetussa verotuksessa 30 000–70 000 euroa ja yli 70 001 euroa pisteitä porrastetusti 5–40 pistettä) yhteensä enintään 40 pistettä, elinkeinopoliittisista perusteista (hakijan ja/ tai puolison työpaikka Vantaalla pisteitä 15 ja 15) yhteensä enintään 30 pistettä. Maksimipistemäärä oli 90. Tasapisteitä saaneiden kesken etuoikeusjärjestys valitaan arvalla.

Maankäyttöinsinööri oikeutettiin tekemään päätös hyväksyttävän pisteytyksen mukaisesti tonttien saajista ja varamiehistä sekä myymään tontit noudattaen kaupunginhallituksen 4.4.2005 päättämiä omakoti- ja paritalotonttien yleisiä luovutushintoja ja -ehtoja.

Kaupunginsuunnittelulautakunta käsitteli kokouksessaan 9.11.2005 §:n 7 kohdalla kuntalain 51 §:n mukaista ottomenettelyä varten saapuneet asiat ja päätti muun ohella olla ottamatta käsittelyynsä lautakunnalle toimitettuja maankäyttöinsinöörin päätöksiä 14–17/2005 omakoti- ja paritalotonttien myynnit vuonna 2005 Ylästöllä, Nikinmäessä, Jokivarressa sekä Leppäkorvessa ja Metsolassa.

2.2

Vantaan kaupunginhallituksen selvitys ja lausunto

Selvityksessä ja lausunnossa todettiin, että kaupungin noudattamana maapoliittisena periaatteena on myydä asuintontit kohtuulliseen käypään hintaan eikä pyrkiä nostamaan yleistä hintatasoa. Omakotitontit on hinnoiteltu alueesta riippuen joko korottamalla niin sanottua ara-hintaa esimerkiksi 20 prosentilla tai alentamalla vastaavasti yksityisten välisissä kaupoissa toteutunutta hintatasoa. Tontteja ei siten myydä huomattavasti alle markkina-arvon.

Omakotitontteja luovutettaessa on pisteytystä ostajien valinnassa käytetty Vantaalla jo pitkään. Vuonna 1999 tontteja luovutettiin hakemisjärjestyksessä, mikä johti päiväkausien jonottamiseen ulkona. Vuosina 2001–2003 käytettiin pisteytystä. Osa tonteista myytiin vuosina 2001 ja 2003 tarjousten perusteella.

Vuonna 2004 tontit myytiin tarjousten perusteella.

Selvityksen mukaan pisteytystä ei ole aikaisemmin missään yhteydessä asetettu kyseenalaiseksi ja se on käytössä monissa kunnissa, esimerkiksi Helsingissä, joka on tarjonnut omakotitontteja omatoimiseen rakentamiseen viimeksi vuonna 2000. Helsingissä on ollut hakijoiden pisteytykseen perustuva järjestelmä jo 1970-luvulta lähtien. Turussa on vuonna 2005 osa tonteista varattu lapsiperheille, joita voivat hakea perheet, joilla on vähintään yksi alaikäinen lapsi. Lapsettomat perheet eivät siis voi hakea lainkaan näitä tontteja. Muut tontit myydään tarjousten perusteella. Järvenpäässä suurin osa tonteista on myyty pelkästään tarjousten perusteella. Kaupungilla on myös erityisperustetontteja, jotka eivät ole tarjouskilpailussa mukana ja joita kaupunginhallitus kaupunginjohtajan esittelystä myy tarvittaessa sopiviksi katsotuille ostajille. Tuusulassa oli vuonna 2005 haettavana 86 tonttia. Hakijoita oli 463. Ainoa julkituotu valintaperuste oli kirjattu kunnanvaltuuston päätökseen liitettyyn pöytäkirjaan, jonka mukaan tonteista vähintään 75 prosenttia tulee tuusulalaisille tai Tuusulassa työssä käyville hakijoille. Kaupunginhallitus on delegoinut päätösvallan tonttien myynnistä kunnanjohtajalle. Valinta on ollut täysin kunnanjohtajan harkinnassa lukuun ottamatta edellä mainitussa pöytäkirjassa esitettyä rajoitusta.

Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan, kun pohditaan tasapuolisuutta ja eriarvoista kohtelua tonttien myynnin yhteydessä, peruskysymys on se, että mahdollisuus ostaa tontti kaupungilta ei ole subjektiivinen oikeus, kuten esimerkiksi oikeus lapsen päivähoitopaikkaan. Toisaalta tonttien myynti yksittäisille henkilöille ei ole kunnalle mikään yleinen lakisääteinen velvollisuus. Tästä syystä kaupunki voi vapaasti harkita, kenelle tontteja myydään. Tämä koskee luonnollisesti myös työpaikkatontteja ja muita maa-alueita, joilla kaupunki käy kauppaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei kenelläkään ole parempaa oikeutta kuin kenelläkään toisella saada kaupungin tontti. Vahvistettu pisteytys on siten vain apuväline ostajien valinnassa. Kaupungissa olisi mahdollisuus päättää, että pientalotontit myydään ilman pisteytystä täysin vapaan harkinnan mukaan halukkaiksi ilmoittautuville. Nykyisessä tarjonta- ja kysyntätilanteessa tällainen menetelmä olisi kuitenkin omiaan herättämään epäilyjä sukulaisten, tuttavien ja esimerkiksi kaupungilla työskentelevien suosimisesta tai jopa poliittisista vaikuttimista ostajien valinnassa tai vastaavasti syrjinnästä erilaisilla perusteilla. Joissakin kunnissa kuitenkin on tämäläinen käytäntö.

Lausunnossa todettiin, että Vantaalla lähtökohtana on ollut, että ennalta vahvistetun ja julkistetun pisteytyksen käyttäminen apuvälineenä ostajien valinnassa mahdollistaa päätöksenteon avoimuuden ja johdonmukaisuuden, millä nimenomaan pyritään takaamaan ostajaehdokkaiden tasapuolinen ja oikeudenmukainen kohtelu ja säännöt, joiden mukaan toimitaan. Tällä on erityistä merkitystä kun jo ennalta tiedetään, että halukkaita tontin ostajaehdokkaita saattaa olla tarjolla oleviin tontteihin nähden moninkertainen määrä. Tontinhakijoiden intressissä on tietää, millä perusteella ostajat valitaan. Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on katsottu, että yhdenvertaisuusperiaate edellyttää kunnallishallinnossa nimenomaan johdonmukaisuutta päätöksenteossa.

Lausunnon mukaan kuntatalouden kannalta kaupungille on tärkeää saada

veronmaksukykyisiä asukkaita tai saada heidät pysymään kaupungissa. Elinkeinpolitiikan kannalta taas on perusteltua suosia vantaalaisia yrityksiä tai yrittäjiä. Kaupungin intressissä on, että tontin ostajat pystyvät myös rakentamaan tontille säädettyssä rakentamistavoiteajassa, mikä kaupungin kannalta katsottuna puoltaa tulotason painottamista pisteytyksessä. Seikkoja, joista voi saada pisteitä, on neljä: vantaalaisuus, perhesuhteet (lapset), vuositulot ja elinkeinopoliittiset perusteet (työpaikka Vantaalla).

Vuoden 2003 pisteytyksessä sai pisteistä samoista seikoista. Tulojen painoarvo oli vuonna 2003 vuoden 2005 pisteytystä vähäisempi. Koska kysymys on valinnan apuvälineestä, pisteytykset on pyritty laatimaan siten, että hakijoiden välille saadaan eroja. Jos pisteytys olisi vahvistettu siten, että kaikki hakijat saisivat maksimipisteet, johtaisi se käytännössä arvontaan. Tästä syystä eri seikkoja on painotettu eri tavalla. Aikaisempina vuosina, jolloin lapsista sai nykyistä enemmän pisteitä, saattoivat lapsettomat hakijat tuntea itsensä syrjityksi. Tulojen osalta pisteitä saa hakijan ja puolison yhteenlasketusta puhtaasta ansio- ja pääomatulosta 30 000 euron tuloista alkaen. Enimmäispistemäärä tuloista on 40 pistettä, mikä edellyttää 70 001 euron yhteenlaskettuja tuloja. 60 001–70 000 euron tuloilla saa 30 pistettä. Kun kysymys on hakijan ja puolison yhteenlasketuista tuloista, kysymys ei ole pienestä erittäin varakkaiden joukosta.

Lausunnossa todettiin, että kiinteistön kauppa on myyjän ja ostajan välinen yksityisoikeudellinen sopimus eikä yksipuolinen hallintotoimi. Kysymys on merkittävästä ja kauaskantoisesta oikeustoimesta niin ostajan kuin myyjänkin kannalta. Siksi on arveluttavaa, jos kunta myyjänä ei voisi vaikuttaa siihen, kenelle se tontin myy. Kunnan päätettävissä on, kenelle se tontteja luovuttaa ja eri kunnat käyttävät harkintavaltaansa siihen, millä perusteella ja mille kohderyhmille tontteja luovutetaan. Koska pisteytys on apuväline ostajien valinnassa, kunta voi päättää pisteytyksestä ja siihen liittyvistä painotuksista. Tulotason ja työpaikan sijainnin huomioon ottaminen tontin ostajien valinnassa ei ole epäasiallista vaan tonttien myyjän, kaupungin kannalta perusteltua. Tulorajoja käytetään yleisesti kuntien ja valtion hallinnossa erilaisia etuuksia kohdennettaessa.

Kaupunginhallituksen käsityksen mukaan pisteytyksellä tai sillä, mitä eri osioita pisteytyksessä on painotettu, ei ole asetettu eikä tarkoitettu asettaa kuntalaisia eriarvoiseen asemaan. Pyrkimyksenä on ollut avoin ja johdonmukainen päätöksenteko, jossa kaikki tontinhakijat otetaan tasapuolisesti huomioon.

Vantaan kaupungilta saadun selvityksen mukaan tarjolla olleita 64 tonttia haki kaikkiaan 673 asuntokuntaa. Tontinsaajista vain kaksi asui muualla kuin Vantaalla. Pisteitä kumpikin sai 80. Edelleen selvityksen mukaan pientalotonttien saajien asuntokuntien vuositulo oli runsaalla enemmistöllä, noin 45 asuntokunnalla yli 70 001 euroa. Kaupungin hallinnossa oli myös laadittu "Pientalotonttihakijarekisteri", jossa selvitettiin muun ohella hakijoiden ikärakennetta, asuntokuntarakennetta, tontin saaneiden lasten ikää, vuosituloja, varallisuutta ja työpaikan sijaintikuntaa.

2.3

Tilastotietoja

Tilastokeskuksen verkkosivuilla julkaistun 7.12.2005 päivitetyn palkkatilaston mukaan kokoikäisten palkansaajien keskimääräinen kuukausiansio oli 2 372 euroa vuonna 2003, miesten kuukausiansio oli 2 621 euroa ja naisten 2 107 euroa. Tilastokeskuksesta 30.8.2007 saadun tiedon mukaan vuonna 2005 Vantaalla asuvien työllisten keskitulot olivat 29 786 euroa.

Maanmittauslaitoksen 6.9.2006 julkaiseman kiinteistöjen kauppahintatilaston 2005 mukaan Vantaalla kunnan luovuttamien rakentamattomien tonttien keskineliöhinta oli 67,43 euroa ja muiden luovuttajien keskineliöhinta oli 103,74 euroa. Tonttien hinnat olivat nousseet 12 prosenttia.

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 3 momentin mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

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

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

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 kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kunta on (kunnan asukas), 2) yhteisö, laitos ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa sekä 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää 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 (viranomainen).

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

Noudatetun menettelyn oikeudellinen 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 tarkoitusperän ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa.

Oikeuskirjallisuudessa todetaan edelleen, että perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkielto 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 syrjäntäkiellolla 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 peitellyn 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 määriteltujen, 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.

Vantaan kaupunginhallitus on lausunnossaan esittänyt näkemyksen, jonka mukaan se voisi täysin vapaan harkintansa mukaan päättää, kenelle tontteja

myydään. Yllä todetuilla perusteilla, 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. Tässä asiassa on mielestäni keskeistä, että kunnan omien jäsenten erilaiselle kohtelulle tulee löytyä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon nojautuva perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy.

3.2.2

Valintaperusteet

Vantaan kaupunki on vuonna 2005 päättänyt myydä omakoti- ja paritalotontteja ennalta päätettyjen perusteiden mukaisesti siten, että ostajien valinnassa käytetään apuna hakijoiden pisteytystä. Tällä menettelyllä on pyritty varmistamaan päätöksenteon avoimuus ja johdonmukaisuus sekä ostajaehdokkaiden tasapuolinen kohtelu. Pisteitä sai vantaalaisuudesta, perhesuhteista, vuosituloista ja elinkeinopoliittisista syistä. Enimmäispistemäärä oli 90. Vantaalaisuudesta, kun hakijan tai/ja puolison kotipaikka on Vantaalla, sai 10 pistettä. Perhesuhteista eli lasten lukumäärän ja syntymävuoden perusteella sai pisteitä yhteensä enintään 10 pistettä. Vuosituloista, kun hakijan ja puolison yhteenlaskettu puhdas ansio- ja pääomatulo ylitti 70 001 euroa, sai enimmäispistemäärän 40 pistettä. Elinkeinopoliittisilla perusteilla eli hakijan ja puolison työpaikan sijainnista Vantaalla sai enintään 30 pistettä.

Pidän tärkeänä, että kunnan omakotitonttien 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.

Kuntalaisuus ja elinkeinopoliittiset syyt

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa (PeVL 14/2006 vp) lakiehdotuksiin, joiden mukaan valtion tuella rahoitettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaperusteena olisi mahdollisuus ottaa huomioon vuokra-asunnot omistavan kunnan jäsenyys.

Perustuslakivaliokunta totesi, että asunnon sijaintikunnan jäsen voidaan lakiehdotusten perusteella asettaa etusijalle kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien aravavuokra- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalinnassa. Sääntely merkitsee asunnon hakijoiden asettamista eri asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella, minkä vuoksi sitä on arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon näkökulmasta ja perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädetyn asumisoikeuden edistämistehtävän kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on selvää, että kunnan asukkaiden asumistarpeiden tyydyttäminen kuuluu kunnan harjoittaman asuntopoliittikan peruslähtökohtiin. Näin toimiessaan kunta pyrkii

kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaisesti edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kehittämään kunnan jäsenten asumisolaja asunto-olojen kehittämislain 5 §:ssä säädetyllä tavalla. Ehdotetuille säännöksille kunnan jäsenen etusijasta on perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon palautuva hyväksyttävä syy. Sääntely ei valiokunnan aiemman käytännönkään valossa (PeVL 9/2000 vp , s. 2/II, PeVL 51/2005 vp , s. 2) muodostu ongelmalliseksi perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kannalta.

Lausunnossaan (PeVL 9/2000 vp) perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kunnan mahdollisuuteen antaa kunnallisten koulutuspalvelujen tuottajana etusija kunnan omille asukkaille. Valiokunnan mielestä ehdotetuille oppilaaksi ottamista koskeville säännöksille oli perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon palautuva hyväksyttävä syy. Lausunnossaan (PeVL 51/2005 vp) perustuslakivaliokunta on katsonut, että ehdotetulle kiinteistöverolain 12 b §:n sääntelylle, jonka mukaan pääkaupunkiseudun kehyskunnissa rakentamattomalle rakennuspaikalle on määrättävä korkeampi veroprosentti, oli hyväksyttävät viime kädessä perustuslain 19 §:n 4 momenttiin nojautuvat perusteet. Sääntely ei valiokunnan mielestä muodostunut ongelmalliseksi myöskään perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä kunnan eri alueilla asuvien erilaista kohtelua ei ole hyväksytty. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan 30.4.1999 taltio 963, että kunnanvaltuusto oli ylittänyt toimivaltansa päättäessään, että Saaristomeren kansallispuiston toiminta-alueella kunnassa asuvien asukkaiden veroäyri vuonna 1999 on 14 penniä, kun muualla asuvien kunnan asukkaiden veroäyri on 19 penniä. Sen sijaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 1988 A 24 mukaan kunnan ei katsottu asettaneen jäseniään toisiinsa nähden epäoikeutetulla tavalla eriarvoiseen asemaan, kun kunnan venepaikoista perittävien maksujen korotus kohdistui vain niihin paikkojen haltijoihin, jotka eivät olleet kunnassa henkikirjoitettuja.

Kunnallinen itsehallinto kohdistuu kunnan alueeseen, kunnassa asuviin ja oleskeleviin ihmisiin sekä kunnassa tapahtuvaan toimintaan. Vantaan kaupungin omakoti- ja pientonttien pisteytyksen perusteena ollutta kuntalaisuutta (hakijan ja/tai puolison kotipakka on Vantaa) voidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja oikeuskäytännön valossa pitää hyväksyttävänä perusteena kunnalliselle päätöksenteolle.

Elinkeinopoliittiset syyt, kun pisteitä annettiin hakijan tai hänen puolison työpaikasta Vantaalla, tukevat kunnan alueella tapahtuvaa toimintaa. Kunnan alueella tapahtuvan työskentelyn tukeminen parantaa osaltaan kunnassa harjoitettavan elinkeinotoiminnan harjoittamisen yleisiä edellytyksiä. Myös elinkeinopoliittisia syitä voidaan siten käsitykseni mukaan pitää kunnalliseen itsehallintoon nojautuvana hyväksyttävänä perusteena päätöksenteolle.

Lapsiperheiden tukeminen

Perustuslain mukaan julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus tukea lapsen

huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lain esitöissä korostetaan perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Julkiselle vallalle on asetettu tehtäväksi myös tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Lapsiperheiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen asumisen järjestämisessä voi edellyttää positiivista erityiskohtelua. Käsitykseni mukaan hakijoiden luona asuvien lasten lukumäärä on niin ikään sellainen hyväksyttävä peruste, jota kunta voi käyttää omakoti- ja pientalotonttien ostajien valinnassa.

Vuositulot

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi omakotitonttien luovutuksen perusteena oleva pisteytys olisi mahdollista muodostaa pienituloisia ainakin jossakin määrin suosivaksi. Tässä tapauksessa pisteytys on kuitenkin ollut päinvastoin parempituloisia suosiva. Pisteytyksessä on korostunut 70 001 euroa ylittävien vuositulojen määrä, kun 90 pisteen enimmäispistemäärästä on tällaisten tulojen perusteella voinut saada liki puolet pisteistä eli 40 pistettä. Tällainen parempituloisten suosiminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta lähtökohtaisesti ongelmallista. Mitä enemmän pisteytyksessä suositaan parempituloisia, sitä painavampia tulee sen puolesta puhuvien perusteiden olla, jotta järjestelyä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Vuonna 2005 Vantaan kaupunki myi 64 tonttia, joita haki yhteensä 673 asuntokuntaa. Pientalotontin saaneista noin 45 asuntokunnalla vuositulot ylittivät enimmäispistemäärän mukaisen tuloajan 70 001 euroa. Tonttien saajista vain 19 asuntokunnalla oli tätä alemmat vuositulot. Suurin osa kaupungin tonteista luovutettiin siten henkilöille, jotka tulojensa perusteella saivat enimmäispistemäärän. Vuositulojen korostettu painoarvo on näin ollen saattanut estää tontin saamisen mahdollisuuden esimerkiksi pienituloiselta, mutta varakkaalta vantaalaiselta hakijalta.

Tulojen painoarvon korostaminen valintaperusteena voisi johtaa jopa siihen, että kunta suosii omien asukkaidensa sijasta hyvätuloisia muissa kunnissa asuvia henkilöitä. Tätä tilannetta ei tosin vuonna 2005 tapahtuneessa Vantaan kaupungin omakoti- ja pientonttien luovutuksessa kuitenkaan ole todettavissa, sillä 64 tontinsaajasta vain kahdella asuntokunnalla oli kotikunta muu kuin Vantaa. Tulojen korostettu painoarvo on kuitenkin merkittävällä tavalla suosinut parempituloisia vantaalaisia hakijoita pienempituloisiin vantaalaisiin nähden.

Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan kysymys ei ollut pienestä erittäin varakkaiden joukosta, koska pisteet annettiin hakijan ja hänen puolisonsa yhteenlasketuista tuloista. Tilastokeskuksesta saadun tiedon mukaisen kahden Vantaalla asuvan työllisen vuoden 2005 keskitulojen yhteismäärä oli noin 60 000 euroa. Näin ollen 70 001 euroa ylittävien vuositulojen määrä pisteytyksessä on suosinut perhekuntia, joiden tulot ovat ylittäneet vantaalaisten keskimääräiset vuositulot.

Kaupungin lausunnon mukaan yhtenä perusteena vuositulojen painottamiseen on se, että kaupungin edun mukaista on, että tonttien ostajat myös pystyvät

rakentamaan tonteille määrätystä ajassa. Pientalotonttien luovutusehtoihin on kuitenkin sisällytetty rakentamisvelvoite, jonka mukaan ostaja sitoutuu rakentamaan tontille kolmen vuoden kuluessa, ja luovutuskielto, jonka mukaan ostajalla ei ollut oikeutta myydä tai muutoin luovuttaa rakentamatonta tonttia ilman kaupungin suostumusta. Lisäksi ehtojen mukaan rakentamisvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi ja rakentamattoman tontin edelleen luovuttamisen estämiseksi kauppakirjoihin otetaan sopimussakkolauseke. Sopimussakon määrä on enintään kauppahinnan kolminkertainen määrä.

Jo mainituilla sopimusehdoilla kaupunki on tehokkaasti turvannut tonttien rakentamisen määrätystä ajassa eikä vuositulojen korostettuun painoarvoon ole siten tällä perusteella ollut tarvetta.

Kaupunginhallitus on edelleen todennut, että vuositulojen korostetun painoarvon perusteena on ollut myös se, että kaupungille on tärkeää saada kaupunkiin veronmaksukykyisiä asukkaita ja saada heidät pysymään kaupungissa. Varakkaat veronmaksukykyiset asukkaat sinänsä hyödyttävät muun ohella maksamallaan kunnallisveroilla välillisesti kaikkia kunnan jäseniä. Ottaen kuitenkin huomioon myytävien tonttien rajallisen määrän, hyöty ei kokonaisuutena ole käsittääkseni ollut kovin merkittävä.

Pidän kuntalaisten tasapuolisen kohtelun kannalta erityisen ongelmallisena sitä, jos tonttien luovutuksessa parempituloisia on tosiasiallisesti suosittu myös siten, että tonttien luovutushinnat ovat olleet alle markkinahinnan.

Kaupunginhallituksen lausunnossa todetaan, että tontit myydään kohtuulliseen käypään hintaan eikä kaupunki pyri nostamaan yleistä hintatasoa. Omakotitontit on hinnoiteltu joko korottomalla niin sanottua ara-hintaa esimerkiksi 20 prosentilla tai alentamalla vastaavasti yksityisten välissä kaupoissa toteutunutta hintatasoa, esimerkiksi Ylästön alueen tonttien hinnat määriteltiin siten, että ne olivat 80 prosenttia markkinahinnoista. Maanmittauslaitoksen kiinteistöjen kauppahintatilastosta saamieni tietojen mukaan Vantaan kaupungin vuonna 2005 luovuttamien rakentamattomien tonttien neliöhintojen keskiarvo (67,43 euroa) ja kerrosneliöhintojen keskiarvo (293 euroa) ovat olleet merkittävästi alempia kuin muiden luovuttajien neliöhintojen keskiarvo (103,74 euroa) ja kerrosneliöhintojen keskiarvo (487 euroa). Käsitykseni mukaan tässä kanteluasiassa tarkoitetut tontit ovat ilmeisesti olleet ainakin jonkin verran markkinahintaa edullisempia.

4

LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Olen edellä arvioinut Vantaan kaupungin omakoti- ja pientalotonttien luovutuksen perusteena olevaa pisteytystä erityisesti kaupungin omien asukkaiden tasapuolisen kohtelun kannalta. Olen todennut, että valintaperusteina käytettyä vantaalaisuutta, elinkeinopoliittisia syitä ja hakijoiden lasten lukumäärää voidaan käsitykseni mukaan pitää kunnalliseen itsehallintoon nojautuvina perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteina päätöksenteolle.

Sen sijaan olen pitänyt parempituloisten suosimista pisteytyksessä

ongelmallisena Vantaan kaupungin omien asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta ottaen huomioon tulojen suuren painoarvon hakijoiden valinnassa ja sen, että tontit ovat ilmeisesti olleet ainakin jonkin verran markkinahintaa edullisempia.

Tältä osin asiassa on kuitenkin kysymys sellaisesta kunnallisen itsehallinnon ja kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun välisestä rajanvedosta, jonka laillisuus ratkaistaan viime kädessä hallintotuomioistuimissa. Tietojeni mukaan asiasta ei ole olemassa oikeuskäytäntöä ja tämä on ilmeisesti myös ensimmäinen laillisuusvalvojan esittämä arvio asiasta. Näistä syistä tyydyn tässä vaiheessa kiinnittämään Vantaan kaupunginhallituksen huomiota edellä esittämiini käsityksiin.

Kuntien ja kuntalaisten kannalta omakotitonttien luovutuksessa on kysymys erittäin tärkeästä asiasta. Tämän vuoksi lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös Suomen Kuntaliitolle tiedoksi ja harkittavaksi, olisiko asiassa mahdollisesti tarvetta laatia ohjeita kunnille.