

22.10.2013

Dnro 4270/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

HELSINGIN KAUPUNGIN TUUKTORIN TORIPAikkojen VUOKRAUSMENETTELY

1

KANTELU

Kantelija arvosteli kantelukirjoituksessaan Helsingin Tuuktorin ja sen toimitusjohtajan menettelyä toripaikkojen jaossa Hakaniemen torilla. Kantelijan mukaan hän oli määräjän puitteissa hakenut vuokralle vaihtopaikkoja torilla vapautuneisiin paikkoihin. Hän tiedusteli vuoden 2012 alkukesästä asian käsittelyä ja hänelle kerrottiin, ettei asiassa ollut vielä tehty päätöstä eikä tiedetty, koska päätös mahdollisesti tehtäisiin. Sitten kesän kuluessa torille ilmestyi uusi yrittäjä. Kantelija pyysi Helsingin Tuuktorilta kirjallista päätöstä, koska hänen tarkoituksena oli tehdä siitä oikaisuvaatimus teknisen palvelun lautakunnalle. Helsingin Tuuktori ei kuitenkaan toimittanut hänelle muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Kantelija lähetti kaupunginhallitukselle kirjeen 18.9.2012 vuokrauspäätöksen saamiseksi. Vastauksena hän sai Tuuktorin toimitusjohtajan selvityksen. Kantelijan mielestä selvitys oli ristiriitainen. Sen mukaan Tuuktori ei tee erillistä päätöstä tai kilpailutusta toripaikkojen vuokrauksesta, jos paikat vuokrataan teknisen palvelu lautakunnan päättämien hinnoin. Kuitenkin selvityksessä mainittiin, että päätöksentekoon osallistuu vähintään kaksi henkilöä. Eli päätös tehdään, mutta sitä ei anneta paikkoja hakeneille eikä sitä viedä teknisen lautakunnan hyväksyttäväksi. Kantelija epäili, että menettely oli kuntalain vastainen.

Toripaikkojen vuokraus siirrettiin vuodesta 2011 alkaen Helsingin Tuuktorin vastuulle. Sitä ennen paikat vuokrasi kiinteistökeskuksen tilakeskus, joka antoi jokaisesta torivuokrauksesta kirjallisen päätöksen sekä paikan saaneelle että kaikille sitä hakeneille, joille myös annettiin kirjallinen oikaisuvaatimusohje. Tämän lisäksi vuokrauspäätökset menivät kiinteistölautakunnan tarkastettavaksi.

Kantelija vaati, että oikeusasiamies selvittää menettelyn lainmukaisuuden, jotta toripaikkojen vuokrauksesta tehdään kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös ja että paikkaa hakeneille mahdollistetaan näin oikaisuvaatimuksen tekeminen ylemmälle toimielimelle. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä velvoittamaan Tuuktorin toimitusjohtajan muuttamaan nykyisen käytännön kuntalain mukaiseksi.

- - -

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet. Pykälän 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.

Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen.

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen.

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

Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti.

Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

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

Kuntalain 89 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kuntalain 90 §:n 1 momentin mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella

hallinto-oikeudelta. Pykälän 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Kuntalain 92 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja:

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (**KHO 2006:98**) mukaan kaupungin liikennelaitos oli päättänyt, että se ei tee yhdistyksen kanssa yksityisoikeudellista sopimusta mainostilan vuokraamisesta kaupungin linja-autoihin. Yhdistys valitti päätöksestä sillä perusteella, että päätöksellä loukattiin yhdenvertaisuutta sekä yhdistyksen sananvapautta ja uskonnon vapautta ja päätös oli siten lainvastainen. Kun valitus sisälsi kuntalain 90 §:n 2 momentissa tarkoitetun valitusperusteen, valitus tutkittiin hallintolainkäytön järjestyksessä. Valitus hylättiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (**KHO 2007:4**) mukaan kaupunginhallitus oli hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen, joka koski tontin ostamista kaupungilta. Hallinto-oikeudessa tehdyssä valituksessa oli vaadittu tutkittavaksi, oliko kaupunginhallitus päätöstä tehdessään noudattanut yhdenvertaisuudesta annettuja säännöksiä. Valitus tuli tältä osin tutkia kuntalain 90 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kunnallisvalituksena eli hallintolainkäytön järjestyksessä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (**KHO 2012:84**) mukaan kaupunki oli asianomaisille omistuksessaan tai hallinnassaan oleville alueille asettanut vaalimainospaikkoja ehdokasryhmien käyttöön europarlamenttivaaleissa kesällä 2009. Koska ehdokasryhmiltä perittävien käyttömaksujen perusteena olivat olleet kaupungille aiheutuneet pystytyskustannukset, kysymys ei ollut teknisen toimen johtosäännössä tarkoitetusta vuokrasta tai korvauksesta, jota voitaisiin pitää luonteeltaan yksityisoikeudellisena. Tätä tuki osaltaan myös se, että kysymys oli olennaisilta osin sellaisista katualueista, liikennealueista ja muista yleisistä alueista, joita tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain 83 §:ssä. Vaikka vaalimainospaikkojen järjestäminen ja tarjoaminen sinänsä oli kunnalle vapaaehtoinen tehtävä, se ei kuulunut sopimusvapauden piiriin, vaan kunnan oli siinä toimittava sananvapautta ja ehdokasryhmien yhdenvertaisuutta toteuttavalla tavalla. Kysymyksessä oleva käyttömaksu oli kunnallinen maksu, joka perustui kunnan vapaaehtoiseen, laissa erikseen sääntelemättömään tehtävään. Valituksessa oli vaadittu teknisen lautakunnan päätöksen kumoamista sillä perusteella, että maksuvapautusta koskevan hakemuksen hylkääminen loukkasi tasapuolisuuden vaatimusta. Valitus tuli ratkaista kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvalituksena eli hallintolainkäytön järjestyksessä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (**KHO 2013:12**) mukaan R:n kunnasta oleva yhtiö oli yleisen myynti-ilmoituksen perusteella tehnyt ensin yhteishintatarjouksen N:n kunnan omistamista kahdesta kiinteistöstä ja pyydetyn tarkennuksen jälkeen oman tarjouksen kummastakin kiinteistöstä, siten, että niiden yhteishinta oli ylittänyt yhtiön aiemman tarjouksen. Kunnanvaltuuston pöytäkirjasta ilmeni, että yhtiön tarjous oli hylätty tarjouspyynnön vastaisena ja kiinteistöt oli päätetty myydä kahdelle muulle tarjoajalle. Kunnanvaltuuston päätös, jolla kiinteistöt oli päätetty myydä kahdelle muulle tarjoajalle, oli välittömästi vaikuttanut yhtiön oikeuteen ja etuun kuntalain 92 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Yhtiö oli siten asiassa asianosainen ja sillä oli oikeus hakea valtuuston päätökseen muutosta.

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Hallintoprosessioikeus, Juva 2007. S. 158-159) todetaan yksityisoikeudellisia toimia koskevasta kunnan päätöksenteosta muun ohella seuraava.

"Kunnan viranomaisen valmistellessa oikeustoimeen ryhtymistä, päättäessä siihen ryhtymisestä tai oikeustoimen muuttamisesta taikka oikeussuhteen irtisanomisesta sen toimintaan sovelletaan muun muassa hallintolakia ja viranomaisen toimivallan määrittelyä lainsäädäntöä. Sen sijaan yksityisoikeudellisen sopimuksen tekeminen – esimerkiksi sopimuksen allekirjoittaminen – ei ole hallintoasian käsittelyä eikä siihen sovelleta julkisoikeudellista lainsäädäntöä. Sopimusveloitteiden toteuttaminen saattaa sen sijaan edellyttää myös hallinnollista päätöksentekoa.

Kunnan viranomaisen päätöstä muuttaa tai irtisanoa yksityisoikeudellinen sopimus pidetään kunnan päätöksenä, josta voidaan kuntalain valistussäännösten mukaan valittaa julkisoikeudellisella perusteella. Kunnallisvalitus voidaan siten tehdä esimerkiksi sillä perusteella, että kiinteistön kauppaa koskeva lautakunnan päätös on tehty virheellisessä järjestyksessä, lautakunta on kauppaa tehdessään ylittänyt toimivaltansa tai päätöksentekoon on osallistunut esteellinen henkilö. Jos valitus kohdistuu siihen, että oikeustoimi on yksityisoikeudellisen säännösten vastainen, valitusta ei tutkita. Tällaiseen oikeustoimeen kohdistuva riita sen osapuolten välillä ratkaistaan sen sijaan siviiliprosessissa.”

3.2

Tapahtumat

Kantelija oli hakenut vuoden 2012 keväällä määräajan puitteissa Tukutorilta vuokralle Hakanimen torilla vuokrapaikkoja. Hän oli tiedustellut päätöksenteon ajankohtaa ja hänelle oli vastattu, ettei päätöstä ollut vielä tehty. Sittemmin kesän alussa paikalle ilmestyi uusi yrittäjä. Kantelija pyysi uudestaan Tukutorilta kirjallista oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä.

Kun hän ei vielä kukaan saanut päätöstä, hän lähetti 18.9.2012 kaupunginhallitukselle kirjeen vuokrauspäätöksen saamiseksi. Hän sai vastauksena Tukutorin toimitusjohtajan selvityksen. Siinä selostettiin uudelle yrittäjälle tapahtuneen vuokrauksen perusteita ja todettiin, että vuokrasopimus tehtiin määräaikaisen 31.5.2014 asti. Selvityksen mukaan Tukutori ei tee erillistä päätöstä tai kilpailutusta toripaikkojen vuokrauksesta, jos paikat vuokrataan teknisen palvelun lautakunnan päätöksen mukaisin hinnoin. Vuokrauspäätöksen tekoon osallistuu aina kaksi henkilöä ja päätöstä tehtäessä otetaan huomioon mahdollisimman kattavasti torin kokonaisuus ja yrittäjän toiminnan sopiminen tähän ympäristöön. Vuokrasopimus toimii päätöksenä yrittäjän ja kaupungin välillä. Kilpailutettavista päätöksistä tehdään julkiset päätökset.

Kantelijan näkemyksen mukaan kysymys oli päätöksestä, joka välittömästi vaikutti hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa ja etuunsa. Kantelija katsoi, että hänen olisi tullut saada asiassaan kirjallinen oikaisuvaatimuskelpoinen päätös, jonka perusteet hänen olisi tullut voida saattaa lautakunnan ratkaistavaksi ja arvioitavaksi. Kantelijan käsityksen mukaan Toripakkojen vuokrauksen siirryttyä Tukutorille vuonna 2011 menettelyä on muutettu. Sitä ennen kiinteistöviraston tilakeskus antoi aina torivuokrauksesta kirjallisen päätöksen, johon oli oheistettu oikaisuvaatimusohje lautakunnalle. Kantelijan mukaan Tukutorin toripaikkojen vuokrausmenettely oli herättänyt torikauppiaiden keskuudessa hämmennystä ja aikaansaanut erilaisia huhuja sekä epäilyjä pakkajaon epäoikeudenmukaisuudesta.

Helsingin kaupungin teknisen palvelun lautakunnan selvityksen mukaan lautakunnassa oli vuonna 2012 keskustelu Tukutorin vuokraustoiminnasta ja hyväksyty noudatettu menettely. Vuokratut toripaikat oli hinnoiteltu lautakunnan hyväksymän hinnaston mukaan ja ne olivat kaikkien haettavana. Torimyyntipaikat myönnettiin hakemusten perusteella ja Tukutori voi vapaasti valita vapautuville paikoille sopivimman hakijan. Toimijan valitsi ja sopimuksen teki aina kaksi viranhaltijaa. Tavoitteena oli löytää mahdollisimman kannattava ja toimiva vuokraus, jolloin kiinnitettiin huomiota myös kilpailutilanteeseen. Kauppahallit ja torit siirtyivät Helsingin Tukutorille vuoden 2011 alussa. Tukutori ei aikaisemminkaan tehnyt virallisia päätöksiä alueella tapahtuvista vuokrauksista eikä vienyt tukkutorialueen vuokrauksia lautakunnan käsiteltäväksi. Päätöksenä toimi vuokrasopimus ja tämä käytäntö jatkui siirron jälkeen myös toripaikkojen osalta.

3.3

Menettelyn arviointi

Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen mukaan Helsingin kaupungin toripaikkoja voidaan hakea tietyn määräajan puitteissa. Toripaikat vuokrataan teknisen palvelun lautakunnan päättämin hinnoin. Toripaikoista ei tällöin järjestetä tarjouskilpailua, vaan Tukkutori voi vapaasti päättää, kenelle hakijoista toripaikka vuokrataan. Valinnasta ei tehdä varsinaista päätöstä, vaan ainoastaan vuokrasopimus valitun hakijan kanssa. Päätöksentekoon osallistuu kaksi Tukkutorin viranhaltijaa.

Toripaikkojen vuokrausta koskevassa päätöksenteossa on kysymys pakkoja hakeneiden yrittäjien oikeudesta ja mahdollisuudesta harjoittaa torimyyntiä vuokratulla paikalla tai paikoilla. Päätökset vaikuttavat siten hakijoiden ammatin- ja elinkeinonharjoittamisen oikeuteen ja vapauteen. Toripaikkojen vuokrasopimukset ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia. Tukkutorin viranhaltijoiden päättäessä toripaikkojen hakijoiden valinnasta kysymys on kuitenkin päätöksenteosta, jossa tulee ottaa huomioon muun ohella hyvän hallinnon perusteet. Hakijoita tulee kohdalla tasapuolisesti, viranhaltijoiden toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Lisäksi niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Oikeuskäytännössä vakiintuneen kannan mukaan kunnan viranomaisten yksityisoikeudellista sopimusta koskeviin päätökseen tulee voida hakea muutosta kuntalaissa säädetyillä kunnallisvalitusperusteilla. Hallinnon asiakkaan tulee siten voida saattaa viranomaisen päätös hallintotuomioistuimen tutkittavaksi, mikäli päätöksen epäillään loukanneen hakijoiden yhdenvertaista kohtelua tai syntyneen esimerkiksi esteellisyyden perusteella virheellisessä järjestyksessä taikka viranomaisen arvellaan ylittäneen toimivaltansa. Kunnallisen viranomaisen päätöksen on katsottu välittömästi kohdistuneen kanssahakijoiden etuun kuntalaissa tarkoitetulla tavalla, minkä vuoksi heillä asianosaisena on ollut oikeus hakea päätökseen muutosta.

Kun Tukkutori ei tee toripaikkojen vuokrauksesta kirjallista perusteltua päätöstä, vaan vain vuokrasopimus valitun yrittäjän kanssa, muilla toripaikan hakijoilla ei ole mahdollisuutta saada tietoonsa päätöksenteon perusteita eikä saattaa niitä kuntalaissa säädetyjä muutoksenhakekeinoja käyttäen lautakunnan eikä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Vuokrasopimuksista päättäminen vaikuttaa kanssa hakijoina olleiden oikeuteen ja mahdollisuuteen harjoittaa ammattiaan ja elinkeinoaan. Käsitykseni mukaan tilanteessa, joissa toripaikkojen hakijoita on ollut useita, päätöksenteolta voidaan edellyttää avoimuutta ja johdonmukaisuutta, mikä edellyttää valituskelpoisen ja perustellun päätöksen tekemistä. Mielestäni valintapäätöksen perusteiden arviointi ei voi jäädä vain Tukkutorin viranhaltijoiden oman arvion varaan, vaan yleisen luottamuksen varmistamiseksi kunnallista päätöksentekoa kohtaan päätöksenteon perusteet tulee voida saattaa muutoksenhakuviranomaisten tutkittavaksi ja päätettäväksi.

En pidä Tukkutorin ja teknisen palvelun lautakunnan selvityksessä esitettyjä tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä perusteita hyväksyttävänä syinä sille, ettei toripaikkojen vuokrauksesta tehdä valituskelpoisia päätöksiä. Käsitykseni mukaan toripaikkojen vuokralaisten valinnasta ainakin silloin kun samoja paikkoja on hakenut useampi yrittäjä, joista osa ei saa hakemaansa paikkaa, tulee tehdä kirjallinen perusteltu päätös, johon tulee liittää kuntalaissa säädetty oikaisuvaatimusohje.

Lopuksi totean kuitenkin, että viime kädessä sen, onko kunnallisen viranomaisen päätöstä pidettävä kuntalaissa tarkoitettuna hakijaan kohdistettuna tai hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa välittömästi vaikuttavana päätöksenä, ratkaistaan kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja käyttäen hallinto-oikeudessa ja viime kädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Olen ottanut erikseen tutkittavaksi kantelijan vastineessaan esittämän väitteen, jonka mukaan Tukkutorin toimitusjohtaja oli esteellinen toimimaan esittelijänä teknisen palvelun lautakunnassa sen antaessa minulle selvitystä Tukkutorin ja hänen menettelyään koskevaan kanteluun.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Tukkutorin menettelyn virheellisyydestä Tukkutorin ja teknisen palvelun lautakunnan tietoon lähettämällä niille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Tukkutorin toimitusjohtajan esteellisyyttä koskevaan asiaan (dnro 4663/2/13) tulen antamaan erikseen ratkaisun.