

21.1.2011

Dnro 4864/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

TURUN KIINTEISTÖLAITOKSEN OLISI TULLUT KÄSITELLÄ OIKAISUVAATIMUS VIIPYMÄTTÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi 21.12.2009 päivätyssä kantelukirjoituksessaan eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Turun kaupungin vastuullisen tahon menettelyn hänen oikaisuvaatimuksensa käsittelemisessä. Kantelija teki 6.7.2009 kiinteistölaitoksen johtokunnalle oikaisuvaatimuksen sen 17.6.2009 tekemästä päätöksestä, jolla hänen hakemuksensa vuokratontin vuokran kohtuullistamisesta hylättiin. Koska hänen oikaisuvaatimuksensa tekemisestä oli kulunut jo kohtuuttomat yli viisi kuukautta eikä sitä ollut vielääkään ratkaistu, kantelija pyysi oikeusasiamiestä ryhtymään toimenpiteisiin, jotta hän saisi päätöksen oikaisuvaatimukseensa. Hän katsoi oikeusturvansa vaarantuneen tässä asiassa tarpeettomasti.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Turun kaupungin kiinteistölaitoksen johtokunnan selvitys.

Selvityksen 7.4.2010 mukaan tonttipäällikkö oli 8.11.2006 § 112 päättänyt jatkaa kantelijalle vuokratontin vuokrasopimusta 1.12.2007 lukien 31.12.2008 asti (pitänee olla 31.12.2048). Tontin pinta-ala oli 1053 neliometriä ja sen vuosivuokra oli 1 605,52 euroa vuonna 2009. Kantelija teki päätöksestä oikaisuvaatimuksen 28.12.2006. Kiinteistölautakunta jätti vaatimuksen tutkimatta, koska se oli tehty määräajan jälkeen. Kantelija oli allekirjoittanut maanvuokrasopimuksen uusin ehdoin 8.12.2006.

Kantelija teki 26.5.2009 Turun kaupunginhallitukselle hakemuksen, jossa hän vaati maanvuokrasopimuksen kohtuullistamista. Kiinteistölaitoksen johtokunta hylkäsi hakemuksen 17.6.2009 § 336. Perusteena hylkäämiselle oli ollut, että kantelijan perusteet kohtuullistamiselle liittyivät hänen maksukykynsä eivätkä vuokrasopimuksen kohteeseen. Vuokraoikeus on vapaasti siirrettävissä oleva oikeus, jonka vuokranmääritys ei voi perustua vuokramiehen maksukykyyn vaan ainoastaan vuokrakohteeseen ja sen arvoon. Tätä edellyttää jo kuntalaisten yhdenvertainen kohtelu.

Selvityksen mukaan kantelijan oikaisuvaatimus tehtiin heinäkuun alussa, jolloin johtokunnalla oli kesätauko. Ensimmäinen johtokunnan kokous oli 12.8.2009. Tähänkään kokoukseen asiaa ei ollut mahdollista saada käsiteltäväksi asioita valmistelevien viranhaltijoiden kesälomista johtuen. Tämän jälkeen käsittelyn viivästyminen johtui henkilöstöresurssien rajallisuudesta. Käsiteltävänä ja valmisteltavana olevat asiat oli asetettava kiireellisyysjärjestykseen. Asioita ei voida käsitellä siinä järjestyksessä, kun ne ovat tulleet vireille, vaan kiireellisimmät asiat joudutaan valmistelemaan, päättämään ja panemaan täytäntöön ensin.

Oikaisuvaatimus tulee kuntalain mukaan käsitellä viipymättä. Oikaisuvaatimuksen sisältö voi kuitenkin vaihdella hyvin paljon, eikä viipymättä käsittely ole asiasta riippumaton määritelmä. Oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä. Sen käsittelyyn sovelletaan näin ollen hallintolakia. Hallintolain mukaan asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä voidaan ottaa huomioon muun muassa asian laadusta ja luonteesta johtuvia tapauskohtaisia yksilöllisiä seikkoja silloin kuin joudutaan asettamaan oikaisuvaatimusta ja muita viranomaisessa käsittelyssä olevia asioita kiireellisyysjärjestykseen.

Kantelijan oikaisuvaatimuksen osalta jouduttiin tekemään arvio asian kiireellisyydestä. Kantelija oli 8.12.2006 allekirjoittanut vuokrasopimuksen, jonka perusteella hänellä oli hallintaoikeus kaupungin vuokratonttiin vuoden 2048 loppuun. Kantelija oli myös maksanut vuokrasopimuksen mukaiset maanvuokrat niin, ettei ollut riskiä perintätoimista tai tontin hallintaoikeuteen vaikuttavista oikeustoimista. Kantelijan asumisturvaan ei liittynyt tekijöitä, joiden vuoksi oikaisuvaatimus olisi tullut käsitellä kiireellisesti.

Kantelijan vuokran kohtuullistamista koskeva asia oli käsitelty alle kuukaudessa hakemuksen tekemisestä. Hakemus oli jätetty kaupungille 26.5.2009 ja päätös asiassa oli tehty 17.6.2009. Anomuksen hylkäämistä koskevassa päätöksessä oli perusteltu, miksi tontin vuokraa ei kohtuullistettu. Kantelijalla oli tieto päätöksen perusteista. Kantelija ei ollut oikaisuvaatimuksessaan 6.7.2009 esittänyt asiallisesti mitään uusia perusteita verrattuna alkuperäiseen hakemukseen. Koska hakemus oli jo kerran hänen esittämillään perusteilla hylätty, ei ollut perusteita olettaa saman toimielimen muuttavan päätöstään millään tavoin. Kantelijan oikeusturvan ei voitu katsoa vaarantuneen oikaisuvaatimuksen käsittelyn aikataulusta johtuen. Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ei edellä esitetyistä syistä katsottu olleen asian laadusta ja luonteesta johtuen sellaista kiireellisyyttä, että käsittelyä ei voitu lykätä kiireellisempien asioiden johdosta.

Kantelijan 6.7.2009 tekemä oikaisuvaatimus hylättiin kiinteistölaitoksen johtokunnan päätöksellä 3.3.2010 § 104. Kiinteistölaitoksen johtokunta katsoi, että kantelijan oikaisuvaatimus oli käsitelty hänen oikeusturvaansa vaarantamatta kuntalain ja hallintolain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 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. 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.

Kuntalain 89 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluu muun ohella lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus. Pykälän mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

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

Oikeuskirjallisuudessa (Harjula – Prättälä: Kuntalaki – taustat ja tulkinnat, Helsinki 2007, s. 671) todetaan, että jos oikaisuvaatimusta ei jätetä prosessinedellytysten puutumisen vuoksi tutkimatta, siinä esitetyt laillisuusvirheet on tutkittava ja on harkittava myös, onko päätöstä muutettava vaatimuksen tekijän esittämät tarkoituksenmukaisuusperusteet huomioon ottaen. Oikaisuvaatimuksen käsittelyn on oltava joustavaa ja nopeaa.

3.2

Turun kiinteistölaitoksen johtokunnan menettely kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä

Kantelija teki 26.5.2009 Turun kaupunginhallitukselle osoitetun hakemuksen kaupungin vuokratontilla sijaitsevan omakotitalonsa vuokran kohtuullistamiseksi. Hakemuksen mukaan vuoteen 2007 asti maanvuokra tontista oli kohtuullinen, mutta sen jälkeen sitä korotettiin. Kantelija vetosi häneen viime vuosina kohdanneisiin vakaviin sairauksiin, jotka vaativat käyntejä lääkärillä ja lääkahoitoja, joista kertyi maksettavaksi huomattavat kulut. Lisäksi huomattavia kuluja aiheuttivat talon öljylämmitys sekä talon ja auton vakuutukset. Kantelijalla ei ollut muita tuloja kuin hänen pieni eläkkeensä. Näillä perusteilla hän pyysi vuokran kohtuullistamista ja toivoi sen määrän alentamista vähintään 50 prosentilla.

Turun kiinteistölautakunnan johtokunta, jolle hakemuksen käsittely kaupungin johtosäännön mukaan kuului, hylkäsi kantelijan hakemuksen 17.6.2009 tekemällään päätöksellä. Päätöksen mukaan kantelijan esittämät perusteet liittyivät hakijan maksukykyyn eivätkä vuokrasopimuksen kohteeseen. Koska kyseessä oli vapaasti siirrettävissä oleva vuokraoikeus, kuntalaisten tasapuolinen kohtelu edellytti, että vuokranmääritys perustui vuokrakohteeseen ja sen arvoon eikä vuokramiehen maksukykyyn. Kiinteistölaitos ei nähnyt hakemuksessa yhtään sellaista perustetta, jonka nojalla vuokrasopimusta tai vuokranmäärää voitaisiin tarkastaa.

Kantelija teki 6.7.2009 oikaisuvaatimuksen kiinteistölaitoksen johtokunnan päätökseen. Perusteluna oikaisuvaatimukselleen hän esitti, että johtokunnan päätöksessä myönnettiin, että hänen maksukykynsä oli heikentyneen terveydentilan ja taloudellisten olosuhteiden johdosta heikentynyt. Juuri nämä seikat olivat sellaisia, joiden perusteella johtokunta voi harkintansa mukaan kohtuullistaa perittävää vuokraa. Kohtuullistamispäätökset, joko määräaikaiset tai pysyvät, eivät olleet Turussa harvinaisia. Esimerkiksi Turun periessä koiraveroa, sen maksuista vapautettiin vuosittain monia juuri taloudellisten seikkojen vuoksi. Kantelijan mukaan kohtuullistamispäätökset eivät millään muotoa loukanneet kuntalaisten tasa-arvoa, koska jokainen päätös harkitaan ja tehdään erikseen.

Kiinteistölaitoksen johtokunta päätöksellään 3.3.2010 § 104 ratkaisi kantelijan vuokran kohtuullistamista koskevan oikaisuvaatimuksen. Päätöksen esittelytekstissä selostettiin asian aikaisempia käsittelyvaiheita ja maanvuokran määräytymisen perusteita. Tekstissä todettiin, että kantelijan

tontin vuokran suuruus oli määräytynyt kiinteistölautakunnan päätösten mukaisesti. Esittelytekstissä katsottiin, että vuokramiesten yhdenvertainen kohtelu edellytti, että maanvuokrien suuruus määräytyy jokaisen vuokrasopimuksen osalta samojen ennalta päätettyjen ehtojen mukaisesti. Tonttipäällikön päätöksen muuttamiseen vuokran määrän osalta ei siten katsottu olevan aihetta. Näillä perusteilla johtokunta päätti hylätä oikaisuvaatimuksen.

Arvioin kiinteistölaitoksen johtokunnan menettelyä seuraavasti.

Kuntalain mukaan oikaisuvaatimus, toisin kuin kunnallisvalitus, voidaan tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Kantelija oli oikaisuvaatimuksessaan vedonnut juuri kohtuus – ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Hän oli todennut, ettei hän ollut saanut vastausta siihen, miksei hänen esittämillään perusteilla tontin vuokraa voitu kohtuullistaa. Perusteena näkemykselleen hän oli esittänyt, että kohtuullistamiseen johtokunnalla oli oikeus eikä kohtuullistamispäätös loukannut kuntalaisten tasa-arvoa, koska jokainen päätös harkitaan ja tehdään erikseen. Kantelijalla oli oikeus olettaa ja odottaa, että hänen näihin esittämiinsä ja tärkeänä pitämiinsä perusteisiin vastataan kuntalaissa edellytetyllä tavalla viipymättä ja että päätös perustellaan hallintolaissa säädetyllä tavalla.

Kantelija sai kuitenkin 6.7.2009 tekemäänsä oikaisuvaatimukseen päätöksen vasta 3.3.2010. Kiinteistölaitoksen johtokunta ehti tällä välin kokoontua 22 kertaa ja oikaisuvaatimuksen käsittely kesti noin kahdeksan kuukautta. Kiinteistölaitoksen johtokunnan mukaan kantelijan oikaisuvaatimus arvioitiin ei-kiireelliseksi. Sen näkemyksen mukaan oikaisuvaatimus käsiteltiin kuntalaissa ja hallintolaissa edellytetyllä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Totean, että kiinteistölautakunnan johtokunnan käsitys, jonka mukaan oikaisuvaatimus voidaan arvioida ei-kiireelliseksi, ei perustu lakiin. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimus tulee käsitellä viivytyksettä. Korostan myös sitä, että erityisesti tilanteissa, kuten tässä, jossa kuntalainen kokee häntä koskevan päätöksen kohtuuttomaksi, pidän kunnan toimielimen velvollisuutena käsitellä hänen oikaisuvaatimuksensa tavallista kiireellisempänä. Kun kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittely kesti peräti kahdeksan kuukautta, kiinteistölaitoksen johtokunta laiminlöi velvollisuutensa käsitellä kantelijan oikaisuvaatimus laissa säädetyllä tavalla viivytyksettä.

Kiinteistölaitoksen johtokunnan päätöksessä ei myöskään ilmene perusteluja ja vastausta siihen, miksei päätöstä voitu kantelijan esittämällä tarkoituksenmukaisuusperusteilla muuttaa. Tässä oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessä vain toistettiin ne perusteet, joiden nojalla kantelijan kohtuullistamishakemus oli jo alun perin hylätty. Päätöksessä ei siten hallintolaissa säädetyllä tavalla vastattu kantelijan oikaisuvaatimuksessaan esittämiin tarkoituksenmukaisuusperusteiseen, vaikka hän oli näihin nimenomaisesti vedonnut.

Kantelijan oikaisuvaatimusta ei siten käsitelty asianmukaisesti. Hänen oikeutensa perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan ei näin ollen toteutunut.

4

TOIMENPITEET

Saatan vastaisen varalle Turun kiinteistölaitoksen johtokunnan tietoon käsitykseni sen lainvastaisesta menettelystä kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä.

Olin 31.8.2010 erään toisen kantelun johdosta antamassani päätöksessä (dnro 2982/4/09) todennut, että taloyhtiön vaatimuksen ratkaiseminen Turun kaupungin ympäristö- ja kaavoituslautakunnassa kesti yli yhdeksän kuukautta. Saadun selvityksen mukaan taloyhtiön isännöitsijälle lähe-

tettiin keväällä 2009 suoritetun alustavan tutkinnan perusteella sähköpostitse ennakoarvio myöhemmin tehtävästä päätöksestä. Totesin päätöksessäni, että asian asianmukaista käsittelyä ei ollut se, että vasta oikeusasiamiehelle tehty kantelu ja sen johdosta lähetetty selvityspyyntö oli johtanut asiassa päätöksen tekemiseen. Mielestäni asiassa ei esitetty hyväksyttävää perustetta sille, miksi vaatimuksen asianmukaiseen käsittelyyn ei ryhdytty jo keväällä 2009, jolloin se tutkittiin alustavasti. Saatoin käsitykseni Turun kaupungin ympäristö- ja kaavoituslautakunnan tietoon.

Kuntalain mukaan kunnan hallintoa johtaa kunnanhallitus. Koska Turun kaupungin toimielimissä näyttäisi siten yleisemminkin olevan lainvastainen käsitys kuntalaisten vaatimusten asianmukaisesta käsittelystä, saatan tämän päätökseni myös Turun kaupunginhallituksen tietoon.