

2.12.2025

EOAK/455/2024, EOAK/2663/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Susanna Wähä

KUNTIEN YHDISTYMISSOPIMUS JA KAUPUNGIN MENETTELY TEIDEN KUNNOSSAPIDOSSA

1 KANTELU

Kantelijat pyysivät tutkimaan Rovaniemen kaupungin menettelyä teiden kunnossapitoa koskevassa asiassa. Kantelun mukaan Rovaniemen kaupunki ei hoitanut entisen Rovaniemen maalaiskunnan alueella sijaitsevan Imarin asuinalueen teitä talvella 2023–2024 jättäen teiden aurauksen hoitamatta. Rovaniemen maalaiskunnan aikanaan rakentamista asuinalueista merkittävä osa on yleiskaava-alueella. Vuoden 2006 alusta kuntaliitoksen yhteydessä Rovaniemen kaupunki sitoutui jatkamaan maalaiskunnan aikanaan tekemiä päätöksiä ja sopimuksia asutusalueiden teiden kunnossapidosta. Kantelun mukaan kaupunki kuitenkin lopetti, ilman erillistä ilmoitusta kiinteistönomistajille asiasta, kunnossapitotoimeksiannon edellä mainitun kaltaisille pientaloaluiden tieverkostoille vuonna 2023.

Kanteluissa on katsottu, että Rovaniemen kaupunki ei kohtele kaava-alueiden asukkaita yhdenvertaisesti teiden kunnossapidon osalta, kun se edellyttää asemakaava-alueiden ulkopuolella asuvia asuinkiinteistöjen omistajia perustamaan yksityisen tiekunnan, jolla on oikeus hakea avustusta teiden kunnossapitoon. Menettelystä on lisäksi aiheutunut teiden kunnossapidon hoitamatta jättämistä, joka talviaikana rajaa kiinteistöjen jätehuollon ja muun ohella pelastustoimen pääsyä kiinteistöille.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Rovaniemen kaupungin selvitys ja lausunto.

Käytettävissäni ovat olleet myös seuraavat asiakirjat:

- Suomen Kuntaliiton yleiskirje Suomen Kuntaliitto 10/2018 / Yksityistielaki uudistuu - kuntien tielautakunnan tehtävät lakkaavat vuoden 2019 lopussa.
- Rovaniemen kaupungin teknisen toimen yksityistien kunnossapitoa koskeva irtisanomisilmoitus 28.2.2019.
- Rovaniemen kaupungin yksityistieavustusten myöntämisperusteet 1.5.2023 alkaen.

3 RATKAISU

Katson Rovaniemen kaupungin menetelleen hyvän hallinnon ja alueidenkäyttölain tavoitesäännösten 5 § ja 5 a § sekä 20 §:n vastaisesti, kun se yleiskaava-alueiden teiden kunnossapitotavoista päättäessään ei ole arvioinut yleiskaavoitettujen alueiden maankäytön ja rakentamisen toteutunutta tilannetta suhteessa yksityiskohtaisen kaavoituksen tarpeeseen.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

3.1 Teiden kunnossapitovastuun muutos

Kantelun taustalla on Rovaniemen kaupungin teknisen toimen irtisanomisilmoitus 28.2.2019, jossa kaupunki on todennut, että uuden yksityistielain sekä Rovaniemen kaupungin päivitettyjen yksityistiekäytäntöjen vuoksi Rovaniemen kaupunki irtisanoo kaikki voimassa olevat yksityisteiden kunnossapitosopimukset siten, että niiden viimeinen voimassaolopäivä on 30.5.2020. Mikäli yksityistie täyttää teknisen lautakunnan 30.1.2019 hyväksymät kunnossapitoehdot, yksityistien kunnossapitoa voidaan jatkaa uusien yksityistiekäytäntöjen mukaisesti.

Imarin alueen kunnossapito-/ avustussopimukset on irtisanottu päättymään 31.12.2020, jonka seurauksena kaupungin kunnossapito alueella on päätynyt. Alueella tieosakkaat eivät ole perustaneet tiekuntaa, eivätkä näin ollen ole voineet hakea yksityistielain mukaista avustusta.

Kantelun mukaan asemakaava-alueiden ulkopuolella teiden kunnossapitoa on jatkettu vuoteen 2023 asti.

Kantelun kohteena olevassa asiassa on yksityistielain soveltamisen sijaan kysymys siitä, onko Rovaniemen kaupunki, Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen seurauksena velvollinen huolehtimaan sen kunnossapitovastuulle siirtyneiden yleiskaavateiden kunnossapidosta tilanteessa, jossa aiemmin ilman yksityistielain mukaista järjestäytymistä kunta on hoitanut yleiskaava-alueiden teiden kunnossapidon.

Yksityistielain avustuksia koskevia säännöksiä ei ole aiemmin sovellettu sopimusteihin, eikä myöskään avustuskriteerejä. Näiden teiden mahdollinen avustaminen on siten perustunut yksinomaan kunnan yleiseen toimialaa koskevaan säännökseen ja sitä rajoittaviin harkintavallan käyttöä koskeviin säännöksiin ja periaatteisiin.

Kaupungin toimittamasta selvityksestä käy ilmi, että yksityistieavustusmallin muutos on koskenut noin 10 500 Rovaniemen kaupungin yleiskaava-alueella ja kaava-alueen ulkopuolella asuvaa kuntalaista. Suurin osa näistä asukkaista asuu kaupungin kunnossapidon piirissä olevien kadunomaistenteiden varsilla. Selvityksen mukaan yli 85 %:a näistä teistä ei voi saada vastaavaa palvelua jatkossa ottaen huomioon avustuksiin käytettävissä olevat määrärahat.

3.2 Teiden kunnossapitoa koskeva sääntely ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteet

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eriarvoiseen asemaan esimerkiksi asuinpaikan perusteella.

Kuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät.

Kuntalain 8 §:n mukaisesti kunnan järjestämisvastuuseen kuuluu, että kunta vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Kuntalain 9 §:n mukaan kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta.

Yksityisistä teistä annetun lain 84 §:n mukaan kunta päättää sen varoista yksityistien tienpitoon myönnettävistä avustuksista, avustuksen ehdoista ja käytön valvonnasta samoin kuin tien tekemisen tai kunnossapidon ottamisesta kokonaan tai osaksi kunnan suoritettavaksi.

Yksityisten teiden avustuspäätöksen ehdoista päättäminen kuuluu kunnan harkintavaltaan. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa harkintavaltaa rajoittavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Näihin periaatteisiin kuuluu, että hallintotoiminnan tulee mahdollisuuksien mukaan nojautua yleisiin perusteisiin, joita sovelletaan esille tuleviin yksittäistapauksiin.

Totean selvyyden vuoksi, että en ratkaisussani ole tarkastellut yksityistielain soveltamisalaa, eikä käsitykseni mukaan ole epäselvyyttä siitä, että kunnan harkintavaltaa yksityistieavusten myöntämiseen on muutettu 1.1.2019 voimaan tulleella yksityislain muutoksella siten, että lain 84 §:n mukaisesti edellytyksenä avustuksen myöntämiselle tienpitoon on, että tietä koskevien asioiden hoitamista varten on perustettu tiekunta ja että tiekuntaa ja yksityistietä koskevat tiedot yksityistierekisterissä sekä tie- ja katuverkon tietojärjestelmässä ovat ajantasaiset niin kuin 50 §:ssä edellytetään. Näin ollen kunta ei voi yksityistielain perusteella avustaa järjestäytymättömiä tieosakkaita tienpidon kustannuksissa.

Tiekunnalla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta saada avustusta, mutta kunnalla on velvollisuus ottaa huomioon hallinnon oikeusperiaatteet myöntäessään yksityistieavustuksia siten, että muun muassa yhdenvertaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet täyttyvät.

Tarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta tämä tarkoittaa, että avustuksille asetettavien reunaehtojen tulee liittyä asiaan, eikä päätöstä saa perustaa asiaankuulumattomiin syihin.

Totean, että kaupunki ei ole selvityksessään ottanut kantaa kaavoituksen merkitykseen asiassa, muutoin kuin toteamalla, että asukkaita on kohdeltu yhdenvertaisesti, koska lainsäädännöllä on eriytetty yksityistienpito asemakaava-alueen tienpidosta.

Olen samaa mieltä kaupungin kanssa alueidenkäyttölain ja yksityislain soveltamisalojen vaikutuksesta yhdenvertaisen kohtelun erilaisuuteen eri säädöksiin perustuen.

Kiinnitän kuitenkin kaupungin huomiota siihen, että kanteluissa ei lähtökohdiltaan ole ollut kysymys yksityistielain soveltamistapauksesta, vaan kantelijoiden vaatimuksesta säilyttää asemakaava-alueiden ulkopuolisilla alueilla teiden kunnossapito kunnan vastuulla, siten kuin kunta oli ottanut tehtäväksi huolehtia teistä ennen kuntaliitosta. Tähän nähden entisen Rovaniemen maalaiskunnan alueella asuvat kiinteistönomistajat ovat olleet erilaisessa asemassa kuin Rovaniemen kaupungin alueella asuvat.

Rovaniemen maalaiskunta on aikanaan rakentanut suuren osan teistä ja ottanut vastatakseen yleiskaava-alueen teiden kunnossapidon. Järjestelmä on ollut voimassa Rovaniemen maalaiskunnan yhdistyessä Rovaniemen kaupungin kanssa. Yleiskaava-alueen maanomistajien ja asukkaiden kannalta maalaiskunnan toiminnalla on ollut huomattava taloudellinen vaikutus, jolloin myös muutokset asiassa omaavat erityistä merkitystä niille, joihin se kohdistuu.

Kiinnitän Rovaniemen kaupungin huomiota siihen, että hallintolain 6 §:n mukaisesti yksityisen on voitava luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja pysyvyyteen ja siihen, ettei viranomainen muuta yllättäen tai ennalta-arvaamattomasti yksityisen vahingoksi sääntelyä tai vallitsevaa käytäntöä. Tähän luottamuksensuojaperiaatteeseen kuuluu, että viranomainen ei saa toimenpiteillään puuttua voimassa oleviin oikeussuhteisiin tai muihin oikeutettuihin odotuksiin, ellei siihen ole lakiin perustuvaa toimivaltaa.

Totean, että käsitykseni mukaan yksityistielain muutos ei ole vaatinut rajaamaan entisen maalaiskunnan alueella olevien kiinteistöjen tienpidon avustusperusteita tietynlaiseksi tai velvoittanut jättämään huomiotta näiden alueiden tienpitoon liittyvää viranomaistoiminnan pysyvyyttä koskevaa vaatimusta. Yksityistielaki ei myöskään mahdollista samassa asemassa olevien kunnan asukkaiden epäyhdenvertaista kohtelua.

Alueidenkäyttölain 5 §:n mukaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän yhtenä tavoitteena on edistää muun ohella yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä, palvelujen saatavuutta, liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä. AKL 5 a §:n mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. AKL 20 §:n mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta ja maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan.

Toimiva ja kunnossapidetty tieyhteys on perusedellytys esimerkiksi työssäkäynnille, palvelujen saavutettavuudelle, erilaisten kunnallisten palvelujen saatavuudelle, hälytysajoneuvojen liikkumiselle, mutta myös välttämätön kiinteistöjen käytön turvallisuuden ja terveellisyyden sekä laajemmin huoltovarmuudelle näkökulmista.

Kiinnitän kaupungin huomiota siihen, että teiden kunnossapito ja siihen liittyvät järjestelyt ovat osa alueidenkäytön suunnittelun kokonaisuutta. Kaupunki ei ole arvioinut nyt esitetystä asiasta esimerkiksi entisen maalaiskunnan alueella olevien yleiskaavojen toteutuneisuuden ja Rovaniemen kaupungin ulkopuolella olevien kaava-alueiden rinnastumista toisiinsa kadunpitokynnyksen ylittymisen näkökulmasta.

Kunnan mahdollisuus itsehallintonsa nojalla päättää kaavoituksen etenemisestä tarkoittaa käsitykseni mukaan myös velvollisuutta arvioida yksityiskohtaisemman kaavoituksen tarve yleiskaavoitetuilla alueilla maankäytön kehittymisen myötä. Arviointitarvetta on ollut omiaan korostamaan myös se, että kuntaliitoksen myötä on tunnistettu yleiskaavojen erilainen laatimistapa ja entisen maalaiskunnan erilaiset käytännöt tieverkoston rakentamisessa ja ylläpidossa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Rovaniemen kaupungin hyvän hallinnon vastaisesta ja alueidenkäyttölain vastaisesta menettelystä kaupungin tietoon. Pyydän ilmoittamaan Rovaniemen kaupunkia 1.6.2026 mennessä, mihin toimenpiteisiin kaupunki on ryhtynyt päätökseni johdosta.