

22.6.2009

Dnro 3824/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

YMPÄRISTÖKESKUKSEN PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTAMISESSA TAPAHTUI VIRHE

1

KANTELU

X:n vesiosuuskunta arvosteli 30.11.2007 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Hämeen ympäristökeskuksen menettelyä vesihuoltoavustusta koskevassa asiassa.

X:n vesiosuuskunta kertoi hakeneensa Hämeen ympäristökeskukselta vesihuoltoavustusta. Kantelun mukaan vesiosuuskunta oli ensimmäisen kerran saanut tietää ympäristökeskuksen asiassa antamasta päätöksestä toisen vesiosuuskunnan edustajalta 18.3.2007. Hän oli kertonut, ettei avustusta myönnetä lähellä taajamaa oleville osuuskunnille. Kantelijana olevan vesiosuuskunnan puheenjohtajan tiedusteltua asiaa puhelimitse 21.3.2007 ympäristökeskuksesta, hän oli saanut saman vastauksen samoine perusteluineen. Kantelussa ihmeteltiin sitä, että asiaa ympäristökeskuksessa hoitava henkilö ei ollut kertonut tehdystä päätöksestä, kun vesiosuuskunnan varapuheenjohtaja oli 15.3.2007 tiedustellut häneltä hakemuksen lisäperusteiden tarpeesta.

Kantelun mukaan ympäristökeskukselta oli 18.4.2007 saapunut virallinen päätös. Tässä 17.4.2007 allekirjoitetussa asiakirjassa kielteisen päätöksen perusteluiksi oli ilmoitettu avustusrahojen vähyyys. Kantelun mukaan perusteluista olisi kuitenkin pitänyt näkyä, miksi avustusrahaa ei ollut riittänyt kantelijana olevalle vesiosuuskunnalle. Tukimäärärahojen vähyyteen vetoaminen ei kantelun mukaan ollut riittävä perustelu. Kantelun mukaan vesiosuuskunta oli saanut ympäristökeskuksen asiassa 6.3.2007 tekemän päätöksen vasta erikseen sitä pyydettäessä.

Kantelussa arvosteltiin lisäksi ympäristökeskuksen vesiosuuskunnan oikaisuvaatimukseen antamaa ratkaisua. Tältä osin kantelussa ihmeteltiin paitsi sitä, että päätöksen perustelujen saaminen kirjalliseen muotoon oli vienyt puolisen vuotta myös sitä, miksi toisen päätöksen perustelut olivat erilaiset kuin ensimmäisen päätöksen.

Kantelussa myös kerrottiin siitä tarkemmin ilmenevin perustein muun muassa kantelijataholla syntyneistä käsityksistä koskien ympäristökeskuksen menettelyn tarkoitusta ja esitettiin havaintoja vuosille 2006 ja 2007 tehdyistä vesihuoltoavustuspäätöksistä Kanta-Hämeen alueella. Kantelija katsoi kantelussa esitettyjen esimerkkien osoittavan, että yhdenvertaisuus ja tasa-arvo eivät olleet päätöstä tehtäessä toteutuneet. Lisäksi kantelija piti Hämeen ympäristökeskuksen taholta esitettyjä avustusten myöntämiseen liittyviä näkökohtia ristiriitaisina verrattuna ympäristökeskuksen taholta aikaisemmin esitettyihin näkökohtiin.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Päätös vesihuoltoavustusten myöntämisestä 6.3.2007

Vesihuollon tukemisesta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan mainitussa laissa säädetään vesihuollon tukemisesta valtion talousarviossa tätä varten myönnettävillä määrärahoilla. Vesihuoltoavustuksiin sovelletaan lisäksi, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Lain 2 §:n 2 momentin mukaan vesihuoltotoimenpidettä voidaan tukea myöntämällä sitä varten avustusta (vesihuoltoavustus) tai toteuttamalla toimenpide valtion työnä.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan tuen myöntämisestä päättää asianomainen alueellinen ympäristökeskus maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön sille tätä varten myöntämien määrärahojen rajoissa.

Hämeen ympäristökeskuksen tässä asiassa antaman selvityksen mukaan vesihuoltoavustuspäätökset ratkaisee Hämeen ympäristökeskuksessa vesihuoltopäällikön esittelystä osastopäällikkö.

Hämeen ympäristökeskus on päätöksellään 6.3.2007 päättänyt yhdyskuntien vesihuolto- ja vesiensuojeluavustusten jakamisesta vuodelle 2007. Päätöksen liitteenä olevasta taulukosta ilmenee, ettei X:n vesiosuuskunnalle ole myönnetty puheena olevaa avustusta.

Totean, että kysymyksessä olevan avustuksen myöntämistä koskeva sääntely jättää sijaa viranomaisen harkinnalle, johon oikeusasiamies ei voi puuttua, jollei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai sitä muutoin ole käytetty väärin.

Minulla ei ole asiassa saadun selvityksen perusteella aihetta epäillä, että ympäristökeskus olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä muutoin väärin päättäessään olla myöntämättä puheena olevaa avustusta kantelijana olevalle vesiosuuskunnalle.

3.2

Päätöksen tiedoksiantaminen

Valtionapulain 33 §:n mukaan valtionapuviranomaisen muu kuin lain 19, 21, 22 ja 30 §:ssä tarkoitettussa asiassa tekemä päätös voidaan lähettää asianosaiselle tiedoksi postitse. Jollei muuta näytetä, asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä siitä, kun päätös on annettu postin välitettäväksi. Tiedoksiannossa noudatetaan muuten, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa säädetään.

Hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto. Säännöksen 3 momentin mukaan asiakirja annetaan tiedoksi alkuperäisenä tai jäljennöksenä.

Hämeen ympäristökeskus on ilmoittanut kysymyksessä olevasta ympäristökeskuksen 6.3.2007 tekemästä päätöksestä X:n vesiosuuskunnalle 16.4.2007 päivätyllä kirjeellä "Ilmoitus vesihuoltoavustuksesta". Ilmoituksesta ilmenee, ettei ympäristökeskus ollut myöntänyt vesiosuuskunnalle sen hakemaa avustusta. Päätöksen perusteluiksi kirjeessä on ilmoitettu mää-

rärahojen niukkuus. Lisäksi kirjeessä on ilmoitettu muutoksenhakuohjeet. Kirjeessä on myös seuraava maininta: "Päätös Saantitodistuksin hakijalle maksutta".

Toisin kuin kantelussa on katsottu, kysymyksessä oleva 16.4.2007 päivätty kirje ei ole päätös, vaan vesiosuuskunnan avustushakemus on ratkaistu ympäristökeskuksen päätöksellä 6.3.2007. Totean, että tällaisen ilmoituskirjeen saajan näkökulmasta kirjeen tarkoitus tosin saattaa hyvinkin jäädä epäselväksi, onhan siinä mainittu hakemusasian lopputulos, päätöksen perustelut ja muutoksenhakuohjeet.

Kantelussa on arvosteltu kirjeessä ilmoitettuja päätöksen perusteluja. Totean, että kirjeen tarkoittaman ympäristökeskuksen päätöksen 6.3.2007 perustelut eivät kokonaisuudessaan ilmene kirjeestä. Päätöksen perustelut ilmenevät päätöksen liitteenä olevasta muistiosta. Ympäristökeskukselle tehtyjen hakemusten määrän, haettujen avustusten ja hankkeiden kustannusten suuruuden sekä asianomaisten ministeriöiden ympäristökeskuksen käytettäväksi asettamien avustuskiintiöiden määrän lisäksi muistiossa on käsitelty avustuksista päätettäessä huomioon otettuja seikkoja. Nämä avustusten myöntämiseen vaikuttaneet seikat eivät ilmene kysymyksessä olevasta kirjeestä. Kun kirjeessä 16.4.2007 on kysymys vain päätöstä koskevasta ilmoituksesta, esimerkiksi päätöksen perustelemista koskevat säännökset eivät siihen sovellu.

Käytettävissäni olleesta asiakirjaselvityksestä ei ilmennyt, että 6.3.2007 tehtyä päätöstä olisi annettu X:n vesiosuuskunnalle tiedoksi ennen kuin vesiosuuskunta on sitä ympäristökeskukseksi kirjeessään 15.5.2007 pyytänyt. Tähän kirjeeseen ympäristökeskuksesta on vastattu 13.6.2007 päivätyllä kirjeellä, jonka liitteenä vesiosuuskunnalle on lähetetty kysymyksessä oleva ympäristökeskuksen päätös. Näin ollen päätös 6.3.2007 on tosiasiallisesti annettu vesiosuuskunnalle tiedoksi vasta ympäristökeskuksen kirjeen 13.6.2007 myötä.

Kuten edeltä ilmeni, viranomaisen on hallintolain mukaan annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisu tai muutosta valittamalla. Hallintolain asiaa koskevan säännöksen esitöissä (HE 72/2002 vp.) ehdotuksella on todettu korostettavan tiedoksiannon merkitystä yhtäältä osana hallintoasian käsittelyä ja toisaalta muutoksenhakuoikeuden käyttämisen edellytyksenä. Edelleen esityksessä on todettu, että säännösehdotus sisältää yleisen ajallisen tehosteen, jonka mukaan viranomaisen on ryhdyttävä tiedoksiantoon edellyttäviin toimenpiteisiin viipymättä sen jälkeen, kun se on tehnyt asiassa päätöksen. Esityksessä todetun mukaan sillä pyritään varmistamaan, ettei päätöksen tekemisen ja tiedoksiannon välinen aika pitkity aiheuttomasti. Vaikka perustuslain 21 §:n 1 momentti ei esityksessä todetun mukaan suoranaisesti aseta vaatimuksia muulle kuin asian vireilläolon pituudelle, tähän voidaan katsoa liittyvän läheisesti vaatimus siitä, että myös päätöksen kohteena olevan henkilön kannalta olennainen tiedoksianto toimitetaan viivytyksettä. Oikeuskirjallisuudessa on puolestaan todettu, ettei tarkempaa aikamäärää ole määritetty, mutta lähtökohtana voidaan pitää sitä, että esimerkiksi tavallisena tiedoksiannon toimitettavana postilähetys lähetetään viimeistään muutaman päivän sisällä päätöksen tekemisestä ja allekirjoittamisesta (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon taktiset, 2008, s. 245).

Edellä esitetyn perusteella katson, että Hämeen ympäristökeskus ei ole hallintolain 54 §:n mukaisesti antanut 6.3.2007 tekemänsä päätöstä viipymättä tiedoksi avustusta hakeneelle X:n vesiosuuskunnalle. Lisäksi totean, ettei laista löydy perusteita ympäristökeskuksen selvityksestä ilmenevälle menettelylle, jossa ympäristökeskus on lähettänyt myönteiset ilmoitukset vesiaavustuksia hakeneille kielteisiä ilmoituksia aikaisemmin.

Tiedusteluun vastaaminen

Käytettävissäni olleiden asiakirjojen perusteella X:n vesiosuuskunnan puolesta on 15.3.2007 puhelimitse tiedusteltu ympäristökeskuksesta lisäselvityksien toimittamisen tarvetta. Hämeen ympäristökeskuksen selvityksessä on todettu, ettei vesiosuuskunta ollut tämän asioinnin yhteydessä tiedustellut avustushakemuksen päätöstä.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Kantelussa tarkoitettu tiedustelu on koskenut vesiosuuskunnan hakemusta ja mahdollista lisäselvityksen toimittamisen tarvetta. Ympäristökeskuksen selvityksen perusteella ympäristökeskuksesta ei ole tämän puhelinkeskustelun yhteydessä ilmoitettu hakijan edustajalle, että avustuksia koskeva päätös oli jo tuolloin tehty. Mielestäni ympäristökeskuksen olisi hyvän hallinnon näkökulmasta ollut perusteltua kertoa tässä yhteydessä oma-aloitteisesti asian ratkaisemisesta.

3.4

Ympäristökeskuksen päätös 11.9.2007

X:n vesiosuuskunta on lähettänyt Hämeen ympäristökeskukselle 15.7.2007 päivätyn oikaisuksi otsikoidun kirjeen, jossa se on muun muassa vaatinut avustusta vuodelle 2007. Kirjeessään vesiosuuskunta on viitannut edellä mainittuihin ympäristökeskuksen ilmoitukseen 16.4.2007 ja ympäristökeskuksen vastaukseen 13.6.2007. Ympäristökeskus on 11.9.2007 tekemällään päätöksellä hylännyt vesiosuuskunnan puheena olevan hakemuksen. Päätöksen perustelujen lopputuloksena ympäristökeskus on katsonut, että X:n alueen vesihuolto olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa joko Janakkalan Veden toiminta-aluetta tai sen palveluita laajentamalla.

Oikeuskirjallisuudessa on oikaisuvaatimuksesta todettu muun muassa, että oikaisuvaatimuksen johdosta päätöstä voidaan muuttaa tai se voidaan kumota tai pysyttää. Päätöksen oikaiseminen on mahdollista sekä sen laillisuutta että tarkoituksenmukaisuutta koskevan arvioinnin perusteella, ellei oikaisua ole nimenomaisesti rajoitettu vain laillisuusperusteisiin. Oikaisuvaatimuksen johdosta päätöksen tehnyt viranomaisen tutkii uudestaan ja yksityiskohtaisemmin aikaisemman, virheelliseksi väitetyn päätöksen (Ks. esim. em. teos s. 299).

Hämeen ympäristökeskus on perustellut päätöksessään 11.9.2007 X:n vesiosuuskunnan hakemuksen hylkäävää päätöstä yksityiskohtaisemmin kuin päätöksessään 6.3.2007. Ympäristökeskus ei mielestäni ole tässä ylittänyt sille asiassa kuuluvaa harkintavaltaa tai käyttänyt sitä muutoin väärin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Hämeen ympäristökeskuksen menettelyn hallintolain 54 §:n vastaisuudesta ympäristökeskuksen tietoon.

Lisäksi saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen ympäristökeskuksen menettelystä sen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän Hämeen ympäristökeskukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.