

30.1.2009

Dnro 834/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

KUNNAN KUULUTUS OLI EPÄTÄSMÄLLINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 7.3.2007 saapuneessa kirjeessään Halikon, Kiikalan, Kiskon, Kuusjoen, Muurlan, Perttelin ja Suomensjärven kunnanhallitusten menettelyä lehdessä julkaistua kuulutusta koskevassa asiassa.

Kantelijan mukaan mainitut kunnanhallitukset olivat 6.3.2007 julkaisseet Salon Seudun Sanomissa puutteellisen kuulutuksen siltä osin kuin kyse oli ollut energia-avustusten myöntämisestä. Kantelijan mukaan kuulutuksessa ei ollut mainittu kaikkia asiaa koskevassa asetuksessa lueteltuja avustuskohteita – kuten aurinkokerääjän hankintakustannukset silloin, kun kerääjä liitetään muuhun lämmitysjärjestelmään – mistä johtuen suurin osa pientalojen omistajista ei ilmoituksen perusteella voinut tietää olleensa oikeutettu tuen saantiin.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Ilmoituksen sisältö

Salon Seudun Sanomissa oli 6.3.2007 julkaistu Halikon, Kiikalan, Kiskon, Kuusjoen, Muurlan, Perttelin ja Suomensjärven kunnanhallitusten yhteinen ilmoitus korjausavustusten hakemisesta. Ilmoituksen mukaan korjausavustuksia valtion varoista myönnetään vuonna 2007 ympärivuotisessa asuinkäytössä olevien asuinrakennusten korjaamiseksi seuraavasti:

- 1) vanhusten ja vammaisten asuntojen korjaamiseen sosiaalisin perustein
- 2) kiinteistökohtaisten talousjätevesijärjestelmien parantamiseen sosiaalisin perustein
- 3) asuinrakennuskannan suunnitelmallisen korjaustoiminnan toteuttamiseen
- 4) energia-avustuksia pientaloille lämmitysjärjestelmän uudistamiseen uusiutuvia energialähteitä käyttäväksi. Avustuksella tuetaan enintään kaksiasuntoisen pienkiinteistön
 - * kauko- tai aluelämmitykseen liittymistä
 - * pelletti- tai muun puulämmityksen rakentamista
 - * maalämpöpumpujärjestelmän rakentamista
 - * öljylämmitysjärjestelmän uusimista järjestelmällä, jossa on aurinkokerääjä
- 5) hissien asentamiseen olemassa oleviin kerrostaloihin ja korjauksiin, joilla poistetaan liikkumisesiteitä

6) terveyshaittojen poistamiseen sosiaalisin perustein.

3.2

Selvitysten sisältö

Edellä mainittujen kunnanhallitusten selvitysten mukaan korjausavustuksia mukaan lukien energia-avustukset on valtion varoista myönnetty vakiintuneen käytännön mukaisesti vuosittain. Asuntorahasto (ARA) antaa vuosittain ohjeet hakemusmenettelyn määräajoista ja kohteista, joihin avustusrahoja voidaan käyttää, sekä myöntämis- ja maksatusperusteista.

Perinteisesti eräiden Salon seudun kuntien kesken on sovittu yhteisilmoituksesta korjausavustusten hakumenettelyn yhteydessä. Käytännössä kuulutuksen on vuosittain toimittanut lehteen Kiskon kunta kuultuaan muiden ao. kuntien mielipiteet julkaistavasta kuulutuksesta. Näin oli toimittu tälläkin kerralla.

Asiasta julkaistu virallinen kuulutus ei ollut pyrkinyt olemaan tyhjentävä selostus kaikista mahdollisista avustusmuodoista saanti-, myöntämis- ja maksatusperusteineen. Tärkein asia tällaisissa kuulutuksissa on tieto, minkä tyyppisessä hankkeessa avustusten saanti on mahdollinen, hakemusaika ja se, mistä hakemusasiakirjat ja tarvittavat perusteet ja lisätiedot ovat saatavissa. Mikäli kuulutuksen sanamuoto ja julkaisuasu lehti-ilmoituksena olisi ensisijaisen tärkeä, olisi se selkeästi annettuna ohjeena kunnille. Ilmoituksen kohdassa 4 oli maininta a urinkokerääjästä öljylämmityksen yhteydessä, joka jo sinällään yleensä riittää asiasta kiinnostuneelle perusteeksi lähteä kysymään lisätietoja asiasta omasta päälämmitysmuodosta riippumatta.

3.3

Oikeusohjeet

3.3.1

Energia-avustuksia koskevat säännökset

Asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun lain (1184/2005) 2 §:n 1 momentin mukaan avustuksilla voidaan tukea

- 1) vanhus- ja vammaisten asuntojen korjaamista
- 2) kiinteistökohtaisten talousjätevesijärjestelmien parantamista asetetut vaatimukset täyttävän jätevesijärjestelmän toteuttamiseksi vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden ulkopuolella
- 3) asuntonsa terveyshaittojen vuoksi ilman omaa syytään taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden asunnon korjaamista tai, jos asunto on käynyt asumis- tai korjauskelvottomaksi, asunnon rakentamista tai hankkimista
- 4) hissien asentamista olemassa oleviin kerrostaloihin ja korjauksia, joilla poistetaan liikkumisesteitä
- 5) asuinrakennuskannan suunnitelmallisen korjaustoiminnan toteutumista kuntoarvion, kuntotutkimuksen tai huoltokirjan laatimisella taikka perusparannuksen suunnittelulla ja
- 6) asuntojen energiatalouden parantamista ja energiankäytöstä aiheutuvien päästöjen vähentämistä mukaan lukien uusiutuvien energiamuotojen käyttöönotto.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 2 momentin mukaan säätää tarkemmin avustusten käyttötarkoituksista. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan kunta on valtionapuviranomaisena lain 2 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetuissa avustuksissa. Saman lain 16 §:n mukaan tarkemmat säännökset avustusten hakumenettelystä ja avustusten maksamisesta annetaan tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

Asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (128/2006) 26 §:n mukaan Valtion asuntorahasto päättää avustusten hakuajat sekä vahvistaa hakulomakkeiden kaavat.

Asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun asetuksen väliaikaisesta muuttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (221/2006) 23 a §:n 1 momentin mukaan korjausavustuslain 2 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua avustuksella voidaan tukea enintään kaksi asuinhuoneistoa käsittäviin asuinrakennuksiin tehtäviä laiteinvestointeja siinä yhteydessä, kun asuinhuoneiston pääasialliseen lämmitykseen tarkoitettu lämmitysjärjestelmä uusitaan:

- 1) liittämällä asuinhuoneisto kauko- tai aluelämmitykseen
- 2) rakentamalla pelletti- tai muu puulämmitysjärjestelmä
- 3) rakentamalla maalämpöpumppujärjestelmä tai
- 4) uusimalla öljylämmitys järjestelmällä, jossa on aurinkokerääjä.

Samana pykälän 2 momentin mukaan avustusta voidaan myöntää myös kaukolämmön liittymismaksuun, kun asuinhuoneiston lämmitysjärjestelmä uusitaan 1 momentin 1 kohdan mukaisesti. Avustusta voidaan 3 momentin mukaan myöntää myös aurinkokerääjän hankintakustannuksiin, jos aurinkokerääjä liitetään muuhun lämmitysjärjestelmään.

3.3.2

Energia-avustuksia koskevat ohjeet

ARAn energia-avustuksia pientaloille koskevien ohjeiden mukaan kyseistä avustusta haetaan Valtion asuntorahaston lomakkeella ARA 36d/07, ja avustusta myönnetään:

- 1) kun asuinkiinteistö liitetään kauko- tai aluelämmitykseen
- 2) kun rakennetaan pelletti- tai muu puulämmitysjärjestelmä
- 3) kun rakennetaan maalämpöpumppujärjestelmä tai
- 4) kun uusitaan öljylämmitys järjestelmällä, jossa on aurinkokerääjä.
- 5) aurinkokerääjän hankintakustannuksiin, jos aurinkokerääjä liitetään muuhun lämmitysjärjestelmään.

Kaukolämpöön liittyessä avustettaviin kustannuksiin luetaan ohjeen mukaan myös kaukolämmön liittymismaksu.

3.3.3

Valtionavustuksista tiedottaminen

Valtionavustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta.

3.3.4

Kunnan tiedottamista koskeva sääntely

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista.

Saman lain 64 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Ilmoitustauluista säädetään tarkemmin laissa julkisista kuulutuksista. Mainitun lain 4 §:n mukaan julkipanoa koskevien tehtävien hoitamisesta huolehtii kunnanhallitus.

3.3.5

Hallintomenettelyä koskeva sääntely

Hallintolain 6 §:ään sisältyvän luottamuksensuojaperiaatteen mukaan yksityisen tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (ks. myös HE 72/2002 vp, s. 55–56).

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännöksen tarkoitus on muun muassa varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin (HE 72/2002 vp, s. 57).

Saman lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvontavelvollisuus koskee hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä, ja neuvontaa voivat edellyttää niin menettelylliset kuin oikeudelliset ja tosiasiallisetkin kysymykset. Neuvontavelvollisuus koskee lähtökohtaisesti vain viranomaisen omaan toimialaan liittyviä kysymyksiä. Yleensä neuvonta edellyttää myös konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Säännöksen perusteluissa on myös todettu, että harkinnassa on arvioitava asiakkaan tosiasiallista mahdollisuutta selviytyä itse asiansa hoitamisesta. Neuvontaa vähentävänä tekijänä voidaan siten ottaa huomioon esimerkiksi se, että asiakas käyttää asiansa hoitamiseen asianajajaa tai julkista oikeusavustajaa (HE 72/2002 vp, s. 57–58).

3.4

Kannanotto

Kunta on valtionapuviranomaisena velvollinen tiedottamaan sen myöntämistä avustuksista. Kunnat toteuttavat tiedottamisellaan myös neuvontavelvoitettaan, koska sen myötä kuntalaisilla on mahdollisuus saada tietoonsa esimerkiksi se, milloin ja millaisia avustuksia on haettavissa, kun kunta toimii valtionapuviranomaisena. Tämä palvelee myös avustuksista kiinnostuneiden yhdenvertaista kohtelua. Luottamuksensuojaperiaatteesta puolestaan seuraa, että kuntalaisten on voitava luottaa julkisten kuulutusten paikkansapitävyyteen ja siihen, että ne antavat kuulutuksessa tarkoitettusta menettelystä oikean kuvan.

Puheena oleva kuulutus – mitä tulee energia-avustuksiin – ei sinänsä ollut asiaa koskevan sääntelyn vastainen sikäli, että siihen olisi sisältynyt virheellistä tietoa. Sen sijaan kyse on nyt siitä, oliko ilmoitus puutteellinen. Edellä todetusta lainsäädännöstä ei löydy suoraa vastausta siihen, millainen kuulutuksen on sisältönsä puolesta oltava, vaan asiaa on arvioitava tapauskohtaisesti.

Kunnanhallitusten julkaisemassa kuulutuksessa oli käytännössä selostettu – joskin hieman eri järjestyksessä ja tiivistetympin – asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun lain 2 §:n 1 momentin sisältö. Mainitun säännöksen 6 kohdassa tarkoitettujen energia-avustukset oli tuotu esiin kuulutuksen kohdassa 4. Sen muotoilusta – verrattaessa sitä asiaa koskevan yksityiskohtaisen säännöksen eli asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun asetuksen väliai-

kaisesta muuttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen 23 a §:n sisältöön – jää väistämättä vaikutelma siitä, että mainittuun kuulutuksen kohtaan oli lähtökohtaisesti ollut tarkoitus kirjoittaa auki puheena olevan säännöksen sisältö siitäkin huolimatta, että kunnanhallitusten selvityksissä korostettiin sitä, että kuulutus ei pyrkinyt olemaan tyhjentävä selostus kaikista mahdollisista avustusmuodoista.

Kysymyksenalaiseksi jääkin selvitysten perusteella, miksi kuulutukseen oli kuitenkin kirjattu mainitun asetuksen 23 a §:n 1 momentin sisältö sellaisenaan mutta siinä ei lainkaan ollut otettu huomioon saman pykälän 2 ja 3 momenttia, joissa niin ikään säädettiin kohteista, joihin kuulutuksen 4 kohdassa tarkoitettua energia-avustusta oli mahdollista myöntää. Ilmoituksen sisältöä voidaankin tässä suhteessa pitää epä johdonmukaisena, minkä vuoksi se antaa aihetta arvosteluun.

Lisäksi ilmoitusta voidaan pitää kritiikille alttiina sikälikin, että sen muotoilusta ei ole pääteltävissä, että kuulutuksessa oleva luettelo oli tarkoitettu vain esimerkinomaiseksi ja että haettavana voisi olla energia-avustuksia vielä muihin kuin ilmoituksessa nimenomaisesti mainittuihin kohteisiin.

Näin ollen kantelussa ilmaistu huoli siitä, että tieto kaikista energia-avustusten kohteista ei ilmoituksen perusteella välttämättä tavoittanut avustuksista kiinnostuneita tahoja, oli mielestäni lähtökohtaisesti oikeutettu. Menettelyn moitittavuutta lieventää jossakin määrin se, että kuulutuksessa oli asianmukaisesti ilmoitettu lisätietoja antava taho. Toisaalta tämäkään ei täysin poista sen edellä jo tarkoitamani mahdollisuuden olemassaoloa, että kuulutuksessa mainittu avustuskohteiden luettelo saatetaisiin erheellisesti ymmärtää tyhjentäväksi, mikä puolestaan voi johtaa siihen, että lisätietojen pyytämiseen ei välttämättä edes ryhdytä.

Johtopäätökseni on, että puheena olevaa kuulutusta ei voida neuvontavelvoitteen näkökulmasta pitää täysin onnistuneena. Koska tiedossani ei kuitenkaan ole, että joltakulta taholta olisi tosiasiallisesti jäänyt energia-avustus hakematta pelkästään kuulutuksen epätäsmällisyyden vuoksi, tyydyn saattamaan edellä esittämäni käsityksen vastaisen varalle kantelussa tarkoitettujen kunnanhallitusten tietoon. Asian yleisemmän merkityksen vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi myös Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAlle.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen Halikon, Kiikalan, Kiskon, Kuusjoen, Muurlan, Pertelin ja Suomusjärven kunnanhallitusten menettelystä nykyisen Salon kaupunginhallituksen tietoon.

Samalla lähetän päätöksen tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle ARAlle.