



Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen sekä ympäristöministeriön menettely tiedusteluihin vastaamisessa

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille osoitetussa, 7.5.2022 päivätyssä kantelussaan asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (jäljempänä ARA) sekä ympäristöministeriön menettelyä tiedusteluihin vastaamisessa.

Kantelun mukaan Espoon kaupunginhallituksen tila- ja asuntojaosto käsitteli kokouksissaan 19.10.2020 ja 15.2.2021 kaupungin lausuntoa ARA:lle osoitetuista valtiontukihakemuksista vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen. Kantelun mukaan Espoon kaupunginhallituksen asuntojaosto muun ohessa päätti 19.10.2020 puoltaa myös niitä valtiontukihakemuksia, joista kävi ilmi, että hankkeet toteutetaan ilman urakkakilpailua. Kantelija jätti päätökseen eriävän mielipiteensä jaoston jäsenenä, minkä vuoksi Espoon kaupungin asuntopäällikkö lähetti 28.10.2020 ARA:lle tiedustelun siitä, loukataanko neuvottelu-urakkamenettelyllä tukihakemusten hylkäsesityksessä mainitulla tavalla EU-oikeutta.

Kantelija toteaa, että valtion asuntorahoitusta koskevassa lainsäädännössä on ARA:n tehtäväksi säädetty kuntien asuntorahoitukseen liittyvien toimien ohjaus. Kantelijan mukaan ARA ei ole vastannut Espoon kaupungin tiedusteluun siitä, loukkaako menettely EU-oikeutta, jos valtion tukea myönnetään ilman kilpailutusta toteutettaviin rakennushankkeisiin. Kantelija katsoo ARA:n laiminlyöneen lakisääteisen velvollisuutensa antaa Espoon kaupungille ohjausta asuntorakentamisen valtiontukea koskevissa kysymyksissä ja päätöksenteossa.

Kantelija toteaa, että asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain (71/2007, jäljempänä ARA-laki) 2 §:n mukaan ARA:n ohjaus ja valvonta kuuluvat ympäristöministeriölle. Koska Espoon kaupunki ei saanut ARA:lta vastausta edellä mainittuun kyselyyn, lähetti Espoon kaupungin asuntopäällikkö 8.12.2020 tuen laillisuutta koskevan tiedustelun ympäristöministeriölle. Kantelijan mukaan ympäristöministeriö ei ole vastannut tähän Espoon kaupungin tiedusteluun siitä, loukkaako menettely EU-oikeutta, jos valtion tukea myönnetään ilman kilpailutusta toteutettaviin rakennushankkeisiin.

SELVITYKSET JA VASTINE

Ympäristöministeriö on antanut 3.8.2022 päivätyn selvityksen (dnro VN/17478/2022).

ARA on antanut 25.8.2022 päivätyn selvityksen (dnro ARA-00.04.01-2022-1).

Kantelija on antanut vastineen hankitusta selvityksestä.

Ympäristöministeriö on antanut 8.12.2023 päivätyn lisäselvityksen.

RATKAISU

Tapahtumatiedot

Kantelun mukaan sekä ARA että ympäristöministeriö ovat jättäneet vastaamatta Espoon kaupungin viranhaltijan sähköpostitiedusteluun ARA:lle osoitettujen valtiontukihakemusten käsitteilyn EU-oikeuden mukaisuudesta.

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan ympäristöministeriöstä ei voitu vastata tiedusteluun, koska tiedustelu oli lähetetty sähköpostilla 8.12.2020 lainsäädäntöneuvos A:lle, joka kuitenkin oli siirtynyt pois ympäristöministeriöstä jo 1.2.2020, eikä sähköpostiosoite siten enää ollut käytössä. Tiedustelua ei näin ollen lainkaan vastaanotettu ministeriössä.

ARA:n selvityksen mukaan ARA:sta on oltu puhelimitse yhteydessä sähköpostitiedustelun lähettäjään, mutta puhelun tarkempaa sisältöä ei ole näin jälkikäteen pystytty selvittämään. ARA on kuitenkin reagoinut Espoon kaupungin viranhaltijan yhteydenottoon, vaikka vastausta ei olekaan lähetetty sähköpostitse.

Kantelijan vastineen mukaan ympäristöministeriön tehtävänä on myös valvoa, että ARA myöntää valtiontukea sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Ympäristöministeriön lisäselvityksen mukaan sähköpostin lähettäjälle on todennäköisesti tullut vastaus siitä, että sähköpostiosoite ei ole käytössä. Kun postilaatikko poistetaan, lähtee sen jälkeen lähetetyistä viesteistä Non-Delivery-Receipt-viesti (Ei voitu toimittaa). Valitettavasti lokeja on saatavilla kuitenkin vain vuoden 2021 alkuun saakka, joten asiaa ei ole enää mahdollista tarkistaa. Sähköpostilaatikko poistetaan yleensä noin 1–3 kuukautta jälkeen työsuhteen päättymisen ja A:n lähdön ja viestin lähettämisen välissä oli 10 kuukautta. Näin ollen erittäin todennäköisesti lähettäjälle on lähtenyt automaattinen vastaus siitä, että kyseinen sähköpostiosoite ei ole enää käytössä.

Ympäristöministeriö toteaa lisäselvityksessään, että koska ARA:n myöntämät tuet katsotaan valtiontuiksi, jotka ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, on tuet määritelty Suomessa SGEI-tueksi. SGEI-tuen tulee täyttää SGEI-päätöksessä (2012/21/EU) asetetut ehdot. SGEI-päätöksessä ei säädetä velvollisuudesta kilpailuttaa urakoita avustusluonteisissa hankkeissa. Siinä kuitenkin säädetään muista vaatimuksista, jotka tuen on täytettävä, esimerkiksi ylikompensaation kiellosta. SGEI-päätöksen vaatimusten toteutuminen on varmistettu valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevassa lainsäädännössä. Aran rahoituksen saamiselle on asetettu lukuisa joukko ehtoja ja lainsäädännöstä johtuvia rajoituksia, joilla varmistetaan tuen kohdistuminen juuri siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty. Kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset säätelevät asukasvalintaa, vuokranmääräytymistä ja luovutusta. Yhteisöä ja sen toimintaa rajoittavat yleishyödyllisyysäännökset. Lisäksi yhteisön on lainsäädännön mukaan kilpailutettava merkittävät hankkimansa palvelut.

Ympäristöministeriö on vielä todennut, että ARA:n myöntämät tuet raportoidaan kahden vuoden välein komissiolle, sillä komissio vastaa EU:n valtiontukisääntöjen noudattamisen valvonnasta. Komissio ei ole puuttunut Suomen asuntotuotantotukien EU-oikeudenmukaisuuteen.

Arviointi

Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 58) mukaan viranomaiselle asetettu yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin täydentää viranomaisen neuvontavelvollisuutta. Asioinnilla tarkoitettaisiin paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Vaikka säännösehdoituksessa ei ole täsmennetty vastaamisvelvoitteen piiriin kuuluvien kysymysten ja tiedustelujen sisältöä, näiltä olisi edellyttävä riittävää selkeyttä ja ym-

märrettävyyttä. Käytännössä vastaamisvelvoite koskisi asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Säännös ei sen sijaan velvoittaisi viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin. Pykälään ei ehdotettu otettavaksi säännöksiä siitä, miten tavoin viranomaisen tulisi vastaamisvelvoitteensa täyttää. Yleisesti voidaan lähteä siitä, että kirjalliseen tiedusteluun annetaan vastaus pääsääntöisesti kirjallisena.

Laillisuusvalvontakäytännössä on hyvään hallintoon vakiintuneesti katsottu kuuluvan, että viranomainen viivytyksettä vastaa sille osoitettuun ja sen toimivaltaan kuuluvaan riittävästi yksilöityyn tiedusteluun, johon asiakas selvästi jää odottamaan vastausta.

ARA-lain 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan ARA:n tehtävänä on muun ohella huolehtia asuntojen tuotantoon, hankintaan ja perusparantamiseen myönnettävän valtion tuen sekä asumiseen liittyvien valtion avustusten ja takausten toimeenpanosta. ARA-lain 2 §:n mukaan ARA:n ohjaus ja valvonta kuuluvat ympäristöministeriölle. Kysymys ARA:lle osoitettujen valtiontukihakemusten EU-oikeuden mukaisuudesta kuuluu sekä ARA:n että ympäristöministeriön vastaamisvelvoitteen piiriin.

Tässä tapauksessa ARA on selvityksensä mukaan vastannut Espoon kaupungin sähköpostitiedusteluun puhelimitse. Kantelijalla on tästä kuitenkin eri käsitys. ARA ei ole myöskään selvityksessään yksilöinyt, kuka sen viranhaltijoista olisi vastannut Espoon kaupungin tiedusteluun puhelimitse, eikä sitä, minkä sisältöinen puhelimitse annettu vastaus olisi ollut.

Jälkikäteen ei ole välttämättä mahdollista enää luotettavasti selvittää, onko viranomainen vastannut puhelimitse ja jos on, minkä sisältöinen mahdollisesti annettu vastaus on ollut. Tämän vuoksi viranomaisen olisi aiheellista vastata sähköpostitse esitettyihin tiedusteluihin sähköpostitse, jotta se voi myöhemmin osoittaa täyttäneensä velvoitteensa vastata sähköpostitse vastaanotettuihin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Siinä tapauksessa, että viranomainen haluaa selvittää puhelimitse jotain sähköpostitse saapuneeseen tiedusteluun liittyvän seikan, tulisi viranomaisen tämän puhelinkeskustelun jälkeen vastata tiedusteluun vielä sähköpostitse ainakin lyhyesti ja pääpiirteittäin, jotta viranomaisen vastaamisvelvollisuuden täyttäminen olisi myös myöhemmin todennettavissa.

Tässä tapauksessa ympäristöministeriö ei ole antamansa selvityksen perusteella voinut vastata tiedusteluun, koska tiedustelu on lähetetty sellaiseen osoitteeseen, joka ei ole ollut enää voimassa, eikä ole siten koskaan saapunut ympäristöministeriöön. Ympäristöministeriön käsityksen mukaan viestin lähettäjälle on todennäköisesti lähtenyt ilmoitus siitä, ettei viestiä ole vastaanotettu, mutta tätä ei ole enää ajan kulumisen vuoksi mahdollista selvittää varmasti.

Ympäristöministeriön lisäselvityksestä ilmenevällä tavalla ARA:n myöntämät valtiontuet asuntojen tuotantoon, hankintaan ja perusparantamiseen katsotaan SGEI-tuiksi, jotka raportoidaan

säännöllisin väliajoin komissiolle, joka valvoo tukia koskevien ehtojen noudattamista. Komissio voi SGEI-järjestelyissä puuttua ns. ilmeisiin virheisiin eli siihen, täyttääkö turvattava palvelu luonteeltaan SGEI-palvelun kriteerit tai onko maksettava korvaus ollut ylikompensoiva.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Minulla ei ole huomauttamista ympäristöministeriön menettelystä asiassa.

Katson tässä tapauksessa riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi kiinnittää ARA:n huomiota tiedusteluihin vastaamisen muotoon ja tapaan.

Kantelu ei anna aihetta enempään toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm