

**ASIA**

Maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja Oulun poliisilaitoksen menettely Oulujärven säännöstelyä koskevassa asiassa

KANTELU

A ja B ovat oikeuskanslerille 31.12.2013 osoittamassaan kirjoituksessa arvostelleet Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä ELY-keskus), Fortum Oyj:n, Kajaanin poliisilaitoksen, ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön menettelyä Oulujärven säännöstelyä koskevassa asiassa.

Kantelussa katsotaan muun muassa, ettei ELY-keskus ole millään tavalla valvonut Oulujärven säännöstelyluvan noudattamista. Kantelun mukaan ELY-keskus on toiminut vasta sen jälkeen, kun joukko Oulujärven ranta-asukkaita oli tehnyt Fortumin toiminnasta tutkintapyynnön Kajaanin poliisilaitokselle. Kantelun mukaan Kajaanin poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja oli asian käsittelyvaihetta koskevan puhelinkeskustelun yhteydessä ilmoittanut, ettei tutkintapyynnön käsittely etene ennen kuin tutkintapyynnön tekijät ovat hankkineet ELY-keskuksen valvonnasta ympäristöministeriön lausunnon.

Kantelussa arvostellaan lisäksi ympäristöministeriön menettelyä siltä osin kuin ympäristöministeriö siirsi asiassa tehdyn selvityspyynnön käsittelyn maa- ja metsätalousministeriölle, sekä maa- ja metsätalousministeriön menettelyä siltä osin kuin ministeriö ei ole vastannut sille ympäristöministeriöstä siirrettyyn selvityspyyntöön.

SELVITYS

Kainuun ELY-keskuksen selvitys on annettu 30.5.2014, Poliisihallituksen lausunto 20.5.2014, maa- ja metsätalousministeriön selvitys 26.5.2014 ja ympäristöministeriön selvitys 30.6.2014.

VASTINE

Kantelijat ovat antaneet vastineensa selvitysten johdosta.

RATKAISU

Fortum Oyj:n menettely

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Kantelun kohteena olevan yksityisoikeudellisen yhteisön toiminnan valvominen ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin laillisuusvalvojana siitä riippumatta, onko osakeyhtiö mahdollisesti kokonaan tai osittain julkisyhteisön omistuksessa. Sen vuoksi tässä kanteluasiassa ei tutkita Fortum Oyj:n menettelyä.

Kainuun ELY-keskuksen menettely

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 19.12.2013 antanut vastauksen kanteluun, joka koski Kainuun ELY-keskuksen menettelyä Oulujärven säännöstelyssä kesällä 2012 (dnro 4062/4/12). Vastauksessa todetaan, ettei asiassa ollut aihetta epäillä Kainuun ELY-keskuksen toimineen valvontaviranomaisena lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatoimivallan rinnakkaisuuden vuoksi oikeuskansleri ei ryhdy uudelleen tutkimaan asiaa, jonka oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies on jo tutkinut. Kantelussanne ei ole esitetty sellaista uutta, jonka perusteella oikeuskanslerin olisi syytä se tutkia. Tämän vuoksi kantelunne ei ELY-keskuksen menettelyn osalta anna aihetta toimenpiteisiin.

Oulun poliisilaitoksen (ent. Kainuun poliisilaitos) menettely

Oulun poliisilaitoksen selvityksessä todetaan, että poliisilaitoksella on kirjattu Oulujärven ympäristöasukkaiden tekemä tutkintapyyntö koskien Fortum Oyj:n Oulujärven vedenpinnan säännöstelyä sekä tutkintapyynnön täydennys 4.9.2012. Täydennyksessä pyydetään tarkastelemaan myös ELY-keskuksen toimia.

Kantelussa katsotaan, että poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja oli puhelinkeskustelussa ilmoittanut, ettei tutkintapyynnön käsittely etene, elleivät tutkintapyynnön tekijät hanki ELY-keskuksen toiminnasta ympäristöministeriön lausuntoa. Kantelun mukaan puhelinkeskustelussa oli esillä myös totuudessa pysymisen velvoite. Poliisilaitoksen selvityksessä todetaan, että kyseessä olevan jutun laatu on sellainen, että poliisiin tulee – mikäli katsoo sen aiheelliseksi – viran puolesta pyytää selvitystä muilta viranomaisilta eikä antaa asiaa asianosaisten velvoitteeksi. Siltä osin kuin kantelussa viitataan viranomaisen ja kansalaisen totuudessa pysymisvelvollisuuteen, selvityksessä katsotaan, että kyseessä lienee keskustelusta syntynyt väärinymmärrys.

Rikosylikomisario C, joka on A:n mukaan ollut käydyn puhelinkeskustelun toisena osapuole-
na, on antanut asiassa oman selvityksensä. Selvityksen mukaan hän ei muista kyseistä puhelin-
keskustelua, eikä voi tämän vuoksi ottaa kantaa puhelun sisältöön. Poliisihallituksen asiasta
antamassa lausunnossa todetaan, että täyttää varmuutta kantelunalaisen puhelun toisesta osapuo-
lesta ei ole, eikä näin ollen puhelun sisällöstäkään. Myös Poliisihallitus toteaa, että kyseessä
olevassa asiassa poliisin tulee pyytää oma-aloitteisesti harkintansa mukaan tarvittava selvitys
viranomaiselta, eikä jättää sitä asianosaisten velvoitteeksi.

Asianosaisilla on eri näkemys käydyn puhelinkeskustelun sisällöstä. Oikeuskanslerin käytettä-
vissä olevin keinoin ei asiaan ole saatavissa enempää selvitystä. Epäselväksi jää se, minkä
vuoksi kantelijat olisivat oma-aloitteisesti lähettäneet selvityspyynnön ympäristöministeriön
poliisin kanssa käydyn puhelinkeskustelun jälkeen, ellei kukaan ole heitä tähän kehottanut.

Yhdyn joka tapauksessa Oulun poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen näkemykseen siitä, että ky-
seisenlaisessa asiassa poliisin tulee pyytää tarvittava selvitys viranomaiselta, eikä jättää sitä
asianosaisten velvoitteeksi.

Ympäristöministeriön menettely

Ympäristöministeriön selvityksessä todetaan, että koska vesilain valvontaviranomaisena toimii
ELY-keskus, ja koska valtioneuvoston ohjesäännön mukaan vesitalous kuuluu maa- ja metsäta-
lousministeriön toimialaan, on ympäristöministeriö 12.11.2012 siirtänyt sille 9.11.2012 toimi-
tetun selvityspyynnön maa- ja metsätalousministeriölle. Siirrosta on ilmoitettu selvityspyynnön
tekijöille.

En ole havainnut ympäristöministeriön menettelyssä sellaista lainvastaisuutta tai muuta vir-
heellisyyttä, joka johtaisi oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Maa- ja metsätalousministeriön vastausvelvollisuus ja asiakirjojen huolellinen käsittely

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asian-
mukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai
muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös
tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain (434/2003) 7 §:ssä säädetään, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on py-
rittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja
viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Asia on lain 23 §:n mukaan käsiteltävä
ilman aiheutonta viivytystä. Hyvään hallintoon kuuluu, että asia käsitellään asianmukaisesti ja
ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viran-
omaisessa.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu viranomaisen vel-
vollisuuksiin kuuluvan, että viranomaisen ja viranhaltijan on vastattava toimivaltaansa kuulu-
vaan asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun kohtuullisessa ajassa. Viranomaisen ole-
tus siitä, että asiakas on joskus aiemmin saanut jotakin kautta vastauksen kysymykseensä, ei
sellaisenaan vapauta vastaamis- ja neuvontavelvollisuudesta.

Asianmukaisuuden vaatimukseen kuuluu olennaisena osana vaatimus asiakirjojen huolellisesta käsittelystä. Hallintolaissa on säännöksiä viranomaiselle saapuneen asiakirjan käsittelystä. Viranomaisen asiakirjahallinnosta säädetään myös muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetussa asetuksessa (1030/1999) sekä arkistolaissa (31/1994). Viranomaisen on asiakirjoja käsitellessään noudatettava hyvää tiedonhallintatapaa. Viranomaisen tulee myös huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksessä todetaan, että ympäristöministeriön siirtokirje ja sen liitteenä ollut selvityspyyntö on kirjattu maa- ja metsätalousministeriön diaariin saapuneeksi 13.11.2012. Kirjaamosta asia on lähetetty ministeriön sisällä eteenpäin selvityksessä tarkemmin yksilöidyn tavoin. Oikeuskanslerin lähettämän selvityspyynnön jälkeen on käynyt ilmi, että kantelijoiden tekemän selvityspyynnön käsittely on jäänyt ministeriössä kesken joko erehdyksessä tai sähköpostijärjestelmän teknisen vian takia, eikä asiassa ole tehty toimenpiteitä 13.11.2012 jälkeen. Nyt esiin tulleen tapauksen vuoksi ministeriö katsoo, että jatkossa asioiden seuranta tulee tehostaa.

Ministeriö selostaa selvityksessään, mihin toimenpiteisiin sen olisi tullut ryhtyä selvityspyynnön vastaamiseksi. Ministeriö katsoo, että sen olisi tullut todeta, ettei se voi antaa lausuntoa siitä, oliko Kainuun ELY-keskuksen käsitys Oulujärven tulvimiseen johtaneista syistä tai keskuksen johtopäätös Fortumin toiminnan luvanvaraisuudesta oikea. Ministeriön olisi tullut selvityksensä mukaan ylempänä hallintoviranomaisena kuitenkin selvittää, oliko ELY-keskus rikkonut vesilain valvonnan menettelyä koskevia säännöksiä taikka toiminut hallinnon yleisten säädösten tai muutoin hyvän hallintotavan vastaisesti. Ministeriö pitää valitettavana sitä, etteivät kantelijat ole saaneet maa- ja metsätalousministeriöltä vastausta.

Kantelijat ovat vastineessaan ilmoittaneet, etteivät he vastineen antopäiväänsäkään mennessä (16.8.2014) olleet saaneet ministeriöltä minkäänlaista vastausta asiassaan.

Saadun selvityksen perusteella katson, ettei maa- ja metsätalousministeriö ole noudattanut edellä mainittuja hyvän hallinnon vaatimuksia jättäessään sille ympäristöministeriöstä siirretyn selvityspyynnön käsittelyn kesken ja jättäessään myöhemmin vastaamatta kyseiseen selvityspyyntöön.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maa- ja metsätalousministeriöön 13.11.2012 saapunut kirjoitus on ministeriössä jäänyt käsittelemättä. Asia on havaittu vasta oikeuskanslerin 15.4.2014 lähettämän selvityspyynnön jälkeen. Ministeriön asiakirjahallinnossa noudatetut käytännöt ja niiden toteuttamisen seuranta eivät ole täyttäneet hyvän tiedonhallintatavan ja huolellisen viranomaistoiminnan edellytyksiä. Kirjoitukseen ei kantelijan 16.8.2014 oikeuskanslerille lähettämän vastineen mukaan ollut vastattu myöskään sen jälkeen, kun asian käsittelyn oli ministeriössä havaittu jääneen kesken.

Kiinnitän maa- ja metsätalousministeriön huomiota velvollisuuteen noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa koskevia lakeja sekä viranomaiselta edellytettävää huolellisuutta asiakirjojen käsittelyssä. Kiinnitän ministeriön huomiota lisäksi edellä selostettuihin hyvän hallinnon vaatimuksiin sille siirrettyyn selvityspyyntöön vastaamisessa.

Kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiini.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi