

**ASIA****Ympäristövalvonta-asian käsittelyn viipyminen****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 16.4.2019 osoittamassaan kirjoituksessa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen alaisten viranhaltijoiden menettelyä entisen hevostilan ympäristövalvontaan liittyvässä asiassa. Hän kertoo pyytäneensä kunnan ympäristötarkastajaa tarkastuskäynnille kiinteistölle, jolla pidettiin hevosia. Tilalla ei ollut lantala, ja vuosina 2015-2018 kertyneet lantakasat ovat kantelijan mukaan edelleen kiinteistöllä. ELY-keskus on käsitellyt asiaa kanteluna vuonna 2016, ja kunta ilmoitti tuolloin ottavansa asian uudelleen tutkittavaksi.

Asia on kantelun mukaan ollut vireillä kesästä 2015 lukien, eivätkä kunnan viranhaltijat ole vielä kukaan antaneet asiassa valituskelpoista päätöstä, eikä asiaa ole tutkittu.

SELVITYS

Kunta on antanut 8.11.2019 päivätyn selvityksen. Kunnasta on tiedusteltu asian käsittelyn tämän hetkistä vaihetta 15.4.2020.

VASTINE

Kantelija on toimittanut 23.3.2020 päivätyn vastineen.

RATKAISU**1 Tapahtumatietoja**

Asiakirjoista ilmenee, että kantelijan valitus naapurikiinteistön toiminnoista on tullut kunnan ympäristövalvontaan heinäkuussa 2015 poliisilta. Ympäristövalvonta oli heinäkuussa 2015 lähettänyt naapurikiinteistön omistajille selvityspyynnön. Kiinteistöllä tehtiin maastokäynti vielä heinäkuun aikana. Tilalla ei ollut hevosia enää tarkastuskäynnin aikana, eikä kiinteistön omistajan mukaan sen jälkeenkään. Maastokäynnin johtopäätöksenä oli, ettei tehtyjen havaintojen perusteella ollut aihetta välittömiin toimenpiteisiin.

Kantelijan ja ympäristövalvonnan välillä on käyty asiaan liittyvää sähköpostiviestien vaihtoa maaliskuuhun 2016. Ympäristövalvonta oli pyytänyt entisen hevostilan omistajilta vastinetta kantelijan vaatimuksiin ja vastineen saatuaan vastannut kantelijalle kirjeellä toukokuun lopussa 2016.

Kantelija oli heinäkuussa 2016 tehnyt kunnan ympäristövalvonnan viranhaltijoista kantelun aluehallintovirastolle, josta asia oli siirretty käsiteltäväksi ELY-keskukselle. ELY-keskus hankki asiassa lausunnon kunnalta ja antoi asiassa päätöksensä 13.10.2016. Kantelu ei päätöksen mukaan antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin ELY-keskuksessa. Kunnan lausunnon mukaan kantelijan asian käsittely oli kesken kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa, ja se tulee käsittelemään kantelijan vireille saattamat valvonta-asiat julkisessa hallinnollisessa menettelyssä ja tekemään niissä valituskelpoiset päätökset. Lausunnossa todettiin myös, että selvityksen vuoksi asian käsittely aloitetaan alusta uudelleen pyytämällä kantelijaa esittämään yksilöidyt vaatimuksensa ja niiden perustelut kirjallisesti.

Kunnasta 15.4.2020 saadun tiedon mukaan asiaa ei ole valmisteltu kunnassa eteenpäin eikä uusia asiakirjoja ole syntynyt 8.11.2019 päivätyn selvityksen jälkeen.

2 Keskeisiä oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti 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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Asia on lain 23 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Viranomaisen on hallintolain 31 §:n mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava (43 ja 45 §).

Ympäristöministeriö on antanut ohjeen ympäristövalvonnasta (Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016). Mainittu ohje koskee ympäristönsuojelulain, jätelain, vesilain ja merenkulun ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa, ja se on tarkoitettu valtion valvontaviranomaisille (ELY-keskukset). Ohjeen liitteessä on kuvattu pienille ja keskisuurille kunnille hyviä valvontakäytäntöjä. Suuret kunnat voivat soveltaa ohjetta sellaisenaan.

Ohjeessa on asetettu ohjeelliset suositukset valvonnallisten ilmoitusten käsittelylle ja toiminnalle poikkeuksellisissa tilanteissa. Esimerkiksi yleisilmoituksen käsittelyssä valvontaviranomaisen on ohjeen liitteen mukaisessa 30 vuorokauden määräajassa tehtävä arvio ilmoitusta koskevan asian merkittävydestä ja ryhdyttävä tarvittaessa tapauksesta riippuen joko päästörajan ylittymisen tai häiriöilmoituksen edellyttämiin menettelyihin. Lisäksi ilmoituksen tekijälle, jos tekijä on tiedossa, on ilmoitettava suoritetuista toimituksista.

3 Asian käsittelyn viipyminen

Kunta esittää selvityksessään, että kantelijan kirjalliset vireillepanot on kirjattu ympäristövalvonnan vireillä olevien asioiden taulukkoon. Ympäristövalvonta ei ole alkanut käsitellä kantelijan vireillä olevia asioita uudelleen.

Ympäristölautakunta on selvityksen mukaan 25.1.2017 § 8 määritellyt hallintolain edellyttämät käsittelyajat ympäristöluvalle, maa-ainesluvan ja vesihuoltolain mukaiselle vapautukselle. Selvityksessä todetaan, että keskimääräisiksi käsittelyajoiksi on määritelty kaksi vuotta.

Selvityksen liitteenä olevasta pöytäkirjaotteesta ilmenee, että vuosina 2011-2016 päätettyjen asioiden käsittelyaikojen keskiarvot olivat selvästi yli kaksi vuotta, maa-aineslupien jopa 3 vuotta ja 8 kuukautta. Tuolloin vireillä olevien maa-aineslupien keskimääräinen vireilläoloaika oli noin kolme vuotta, ympäristölupahakemusten noin kuusi vuotta ja vesihuoltolain mukaisten vapautushakemusten noin neljä vuotta. Päätöksen perusteluissa todetaan, että asian käsittelyajan kohtuullisuusvaatimuksen vuoksi käsittelyajat on jouduttu maa-aineslupien ja ympäristölupien osalta määrittelemään merkittävästi lyhyemmiksi kuin vuosina 2011-2016 toteutuneet käsittelyajat ovat olleet. Tulevalla resursoinnilla määriteltyjen käsittelyaikojen toteutuminen edellyttää perustelujen mukaan työtehtävien voimakasta priorisointia ja uudelleen organisointia sekä muita mahdollisia työnjohdollisia toimenpiteitä.

Lautakunnassa on 8.3.2017 § 17 käsitelty ympäristönsuojelu- ja valvontayksikön työtilannetta sekä määritelty asioiden priorisoinnin periaatteet. Työtilanne on jo tuolloin todettu ruuhkautuneeksi. Kirjallisten vireillepanojen käsittelystä on todettu, että ne käsitellään vireillepanon kiireellisyys huomioiden saapumisjärjestyksessä (viranomaisen omien vireillepanojen kanssa yhdessä). Kiireellisimpinä käsitellään kirjalliset vireillepanot, jotka koskevat pohjavesialueille sijoittuvaa pohjavettä vaarantavaa toimintaa, merkittävää määrää vaarallisia jätteitä, ihmisten terveyteen liittyviä haittoja tai laajoja ja erittäin merkittäviä viihtyvyyshaittoja, laajalle ulottuvia tai sellaisia haittoja, joissa on riski haitan laajenemisesta sekä haittoja, joiden seurauksena voisi olla merkittäviä edunmenetyksiä.

Kunnan selvityksen mukaan ympäristönsuojelu- ja valvontayksikössä on ollut resurssivajetta vuosina 2017-2019 mm. henkilöstön vaihtumisesta ja muista poissaoloista johtuen. Kantelijan asiaa ei ole saatujen tietojen perusteella katsottu kiireelliseksi, kun sitä on katsottu ympäristölautakunnassa tehdyn priorisoinnin perusteiden mukaisesti. Asiassa on selvityksen mukaan kyse yhden ihmisen oikeudesta, eikä sen käsittelyllä ole katsottu olevan merkittävää yleistä merkitystä. Kantelija ei ole tuonut esiin mitään uusia seikkoja, jotka olisivat nostaneet käsittelyn kiireellisyyttä. Ympäristövalvonnan saamien tietojen perusteella asiassa ei ole epäilty tapahtuneen ympäristön turmelemista.

Kunta toteaa tiedossaan olevan, että käsittelyajat ympäristövalvonnassa ovat olleet pitkiä ja myöntää, että kantelijan asian käsittelyaika on venynyt liian pitkäksi. Ympäristö- ja maa-aineslupien ruuhkan purkuun on selvityksen mukaan perustettu määräaikainen ympäristötarkastajan virka. Asian käsittelyä pyritään selvityksen mukaan jatkamaan mahdollisimman pian.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen tulee huolehtia tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta myös niissä tilanteissa, kun resurssit ovat niukat tai organisaatiossa tapahtuu muutoksia tai henkilöstövaihdoksia. Joissakin tapauksissa on todettu lisäksi, että vaikka resurssikysymykset eivät sinänsä kuulu laillisuusvalvontaan, voivat ne muuttua laillisuusvalvontakysymyksiksi, mikäli viranomaisella ei niukkojen resurssien vuoksi ole enää realistisia mahdollisuuksia suoritua lakisäätelistä tehtävistään, ja tilanne vaarantaa

hallinnon asiakkaiden oikeusturvan toteutumisen (ks. lähemmin esim. apulaisoikeuskanslerin päätökset 28.5.2018 OKV/1166/1/2017 ja 31.3.2020 OKV/637/1/2019 sekä oikeuskanslerin päätös 26.2.2015 OKV/4/50/2013).

Minulla ei asiassa saadun selvityksen perusteella ole sinänsä perusteita epäillä kunnan ympäristövalvonnan priorisointeja tai arviota kantelijan asian joitakin muita tapauksia vähemmän kiireellisestä laadusta. Totean kuitenkin, että viranomaisvalvonnan tulee olla niukoistakin resursseista huolimatta uskottavaa, ja jokaisen tulee perustuslain oikeusturvasäännöksessä tarkoitetulla tavalla saada asiansa käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisessa ajassa. Asiassa valvontailmoituksen tai -pyynnön tehneellä voi olla intressi saada asiassa valituskelppoinen päätös ja saattaa se hallintotuomioistuimen arvioitavaksi, jolloin kysymys on hänen oikeusturvansa toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä.

4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelijan vireille saattama valvonta-asia on ollut kunnassa vireillä kesästä 2015 alkaen, eli pian viisi vuotta, eikä kunnan selvityksestä käy ilmi mitään käsittelyaika-arviota tai tarkempaa suunnitelmaa siitä, minkälaisella aikataululla asia tultaisiin ottamaan käsiteltäväksi. Näin pitkää käsittelyaika ei voida pitää kohtuullisena. Kunta ei ole selvityksessään esittänyt eikä asiassa ole muutenkaan käynyt ilmi, että asia sinänsä olisi erityisen monimutkainen tai oikeudellisesti epäselvä tai että siihen muuten liittyisi tavanomaista enemmän selvitystyötä.

Kiinnitän kunnan huomiota perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyyn jokaisen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Noin viiden vuoden käsittelyaika tavanomaiseksi katsottavassa ympäristövalvonta-asiassa ei voida pitää kohtuullisena.

Lähetän tämän päätökseni tässä tarkoituksessa kunnanhallitukselle tiedoksi ja huomioon otettavaksi vastaisuudessa.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
